МБ 10
Г43

В. М. ГЕССЕНЪ.

351.74
МБ10
П-43

ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ ПОЛОЖЕНІЕ.

3532

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Изданіе Юридическаго книжнаго склада „ПРАВО“.
1908.

Государственная
библиотека РСФСР
35220
3522

БИБЛИОТЕКА
ИНСТИТУТ КРАСН. ПРОФЕССУРЫ
№

Типографія А. Г. Розена — Спб. Театральная пл., 2

ОГЛАВЛЕНІЕ.

	Стр.
Предисловіе	VII
Глава первая. Нормальныя полномочія полицейской власти.	1— 73
I. Общія замѣчанія.	1
II. Полицейскій надзоръ	5— 17
§ 1. На Западѣ	5
§ 2. Въ Россіи	9
III. Полицейскій арестъ	17 —30
§ 1. На Западѣ	17
§ 2. Въ Россіи	27
IV. Административная высылка и ссылка	30— 53
§ 1. На Западѣ.	30
§ 2. Въ Россіи	38
V. Вооруженное принужденіе	53— 68
§ 1. На Западѣ.	53
§ 2. Въ Россіи	59
VI. Заключеніе.	68
Глава вторая. Теорія исключительнаго положенія.	74—135
I. Догматическая конструкція исключительнаго положенія	74—109
§ 1. Понятіе исключительнаго положенія	74
§ 2. Исключительное положеніе въ конституціонномъ правѣ. . . .	75
§ 3. Исключительное положеніе, не предусмотрѣнное конституціей .	89

Стр.

II. Вопросъ объ исключительномъ положеніи, съ точки зрѣнія политики права. 109—135

§ 1. Политическое обоснованіе исключительнаго положенія . . . 109
§ 2. Порядокъ объявленія исключительнаго положенія. 111
§ 3. Необходимость закона объ исключительномъ положеніи 115
§ 4. Военная, или гражданская диктатура? 119
§ 5. Содержаніе исключительнаго положенія 124
§ 6. Исключительное положеніе и внутренняя политика государства 132

Глава третья. Lex lata; дѣйствующее исключительное законодательство. . . . . . 136—267

I. Иностранныя законодательства. . . . 136—160
§ 1. Англія и Ам. Соед.-Штаты. . . . 136
§ 2. Континентальныя государства 148

II. Дѣйствующее въ Россіи исключительное законодательство . . . . . 160—212

§ 1. Историческій очеркъ 160
§ 2. Общее значеніе исключительнаго законодательства 169
§ 3. Усиленная и чрезвычайная охрана 174
§ 4. Особыя правила для мѣстностей, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи 195
§ 5. Военное и осадное положеніе . . 197
§ 6. Особыя чрезвычайныя полномочія 204

III. Отдѣльные институты исключительнаго законодательства . . . . . 212—264

§ 1. Важнѣйшіе институты исключительнаго законодательства . . . 212
§ 2. Обязательныя постановленія. . 214
§ 3. Административная высылка и ссылка 232
§ 4. Полицейскій арестъ. 245
§ 5. Военный судъ. 255

Стр.

IV. Выводы 264

Глава четвертая. Lex ferenda; проектъ исключительнаго положенія . . . . . 268—352

I. Исторія проекта . . . . . 268—284

§ 1. Вопросъ о реформѣ въ Комитетѣ Министровъ 268
§ 2. Въ Игнатьевскомъ Совѣщаніи . 276

II. Содержаніе проекта и его оцѣнка . . 284—353

§ 1. Единство исключительнаго положенія 284
§ 2. Порядокъ объявленія исключительнаго положенія 286
§ 3. Характеръ диктатуры, создаваемой проектомъ 293
§ 4. Пріостановка конституціонныхъ гарантій 301
§ 5. Регламентація обязательныхъ постановленій 319
§ 6. Административная расправа вмѣсто суда. 330
§ 7. Военная юстиція по проекту . . 333
§ 8. Порядокъ обжалованія распоряженій главноначальствующаго. . 346
§ 9. Общая оцѣнка 350

Заключеніе . . . . . 353—357

Приложенія:

I. Положеніе 14 августа 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. 362

II. Правила о мѣстностяхъ, объявляемыхъ состоящими на военномъ положеніи. . 375

III. Извлеченіе изъ „Положенія объ управленіи крѣпостями“, Высочайше утвержденнаго 15 сентября 1901 г. 387

IV. Проектъ „Исключительнаго Положенія“, выработанный междувѣдомственной комиссіей, подъ предсѣдательствомъ Тов. Мин. Вн. Дѣлъ д. с. с. Макарова. 392

Дополненіе 408

Въ эпохи общественной реакціи,—печальныхъ разочарованій и обманутыхъ надеждъ, хотѣлось-бы людямъ порвать тѣ тяжелыя цѣпи, которыми къ суровой дѣйствительности прикована усталая мысль. Въ исторіи человѣчества эпохи реакціи отмѣчены расцвѣтомъ религіозныхъ, философскихъ, эстетическихъ исканій. Такъ было всегда и вездѣ; и то же мы видимъ теперь въ Россіи.

Но—довлѣетъ дневи злоба его. Настоящая книга посвящена вопросу объ исключительномъ положеніи,—объ одномъ изъ наиболѣе мучительныхъ вопросовъ современной дѣйствительности. Думаю, что такая книга нужнѣе теперь, чѣмъ когда-бы то ни было. Готовится покушеніе на будущность Россіи; всеобщая подавленность и общественное безразличіе почти обезпечиваютъ ему успѣхъ. Если законопроектъ объ исключительномъ положеніи, обсуж-

даемый въ настоящее время въ комиссіи Государственной Думы, станетъ закономъ,—Россіи суждены будутъ новыя испытанія, предъ которыми поблѣднѣютъ тяжелыя испытанія, пережитыя ею.

Воспитанная вѣками политическаго гнета, анархія, правительственная и общественная, является хронической болѣзнью, подтачивающей медленно, но вѣрно духовныя силы Россіи. Искусные врачи собираются лечить эту болѣзнь усугубленьемъ политическаго гнета,—«убійственной дозой» безправія и произвола.

Цѣль этой книги—доказать, если не врачамъ, то больному, что такое леченіе къ добру не приведетъ. Не въ темномъ и холодномъ казематѣ исключительнаго положенія,—подъ солнечнымъ свѣтомъ Справедливаго Закона, на чистомъ воздухѣ гражданской свободы воскреснетъ для новой жизни Россія.

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Нормальныя полномочія полицейской власти.

1. Общія замѣчанія.

Для того, чтобы понять и оцѣнить существо исключительнаго положенія, необходимо знакомство съ нормальными принудительными полномочіями полицейской власти. Недостаточность этихъ полномочій, особенно ощущаемая въ исключительныхъ обстоятельствахъ, нарушающихъ обычное теченіе государственной и общественной жизни, является единственнымъ raison d'être, единственнымъ оправданіемъ исключительнаго положенія. И, наоборотъ, широта и неопредѣленность нормальныхъ положеній полицейской власти, казалось-бы, исключаетъ необходимость какихъ бы то ни было исключительныхъ положеній. Самое понятіе исключительнаго („осаднаго“) положенія появляется въ западно-европейскихъ законодательствахъ только въ эпоху перехода отъ абсолютнаго къ конституціонному режиму. Въ абсолютныхъ монархіяхъ стараго порядка надобности въ исключительномъ положеніи не было и не могло быть уже потому, что даже „нормальное положеніе“ являлось въ достаточной мѣрѣ „исключительнымъ“.

Отличительнымъ свойствомъ дѣйствующаго въ Россіи полицейскаго законодательства является

крайняя широта и неопредѣленность *нормальныхъ* принудительныхъ полномочій полицейской власти.

Еще въ началѣ 80-хъ годовъ Особое Совѣщаніе, выдѣленное изъ состава, такъ называемой, Каховской комиссіи по преобразованію мѣстнаго управленія, справедливо указывало, что существеннѣйшимъ недостаткомъ современнаго устройства полиціи является крайняя неопредѣленность, многочисленность и разбросанность по всѣмъ томамъ Свода Законовъ правилъ, опредѣляющихъ ея дѣятельность. Дѣйствующее полицейское законодательство, по справедливому мнѣнію Совѣщанія, примыкаетъ непосредственно къ законодательству XVIII в., державшемуся патріархальныхъ воззрѣній на отношенія власти къ гражданамъ и не особенно заботившемуся объ юридической опредѣленности своихъ постановленій. Между тѣмъ, быстрое развитіе общественной жизни Россіи дѣлало такую неопредѣленность съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе ощутительною, а принимавшіяся попытки къ ея уничтоженію не достигали своей цѣли. Въ настоящее время неопредѣленность, многочисленность и разбросанность полицейскихъ правилъ естественно и необходимо приводятъ къ тому, что даже въ рукахъ самаго добросовѣстнаго полицейскаго чина присвоенная ему власть легко обращается въ произволъ или безполезное стѣсненіе для населенія [1]).

---

[1]) Объяснит. записка къ проекту Совѣщанія, IV, стр. 33 и слѣд. (См. м о ю ст.: Полицейская реформа въ трудахъ комиссіи ст.-секр. Каханова, въ Изв. Спб. Полит. Института, 1905, т. III).

Спустя четверть вѣка, другое оффиціальное учрежденіе—Особое Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ ген.-ад. Игнатьева по пересмотру исключительныхъ законоположеній—еще въ болѣе энергичныхъ и рѣзкихъ выраженіяхъ констатируетъ ту же неопредѣленность полномочій, предоставленныхъ органамъ полицейской власти. Особое Совѣщаніе справедливо указываетъ на отсутствіе у насъ общаго полицейскаго устава. Мѣсто его заступаетъ Уставъ о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій (Св. Зак., т. XIV, изд. 1890 г.), который не только во многихъ его частяхъ, но по самой своей системѣ и способу изложенія является сводомъ безусловно устарѣвшимъ. Уставъ этотъ, многія постановленія коего относятся по происхожденію своему къ XVIII и даже XVII столѣтіямъ, не можетъ быть согласованъ съ началами возвѣщенной 17 октября 1905 г. съ высоты Престола гражданской свободы; онъ, напротивъ, покоится, именно, на отрицаніи этой свободы, на строгой и подробной регламентаціи всѣхъ особенностей гражданскаго быта и на постоянной опекѣ и надзорѣ за обывателемъ, т. е. на началѣ, присущемъ, такъ называемому, полицейскому государству и отжившемъ свое время [1]).

И тѣмъ не менѣе, нѣтъ такой страны въ мірѣ, въ которой исключительное положеніе играло бы такую огромную, всеопредѣляющую роль, какую оно играетъ въ Россіи.

---

[1]) Журналъ Особаго Совѣщанія по пересмотру исключительныхъ законоположеній, стр. 17 и сл.

Ближайшее ознакомленіе съ нормальными принудительными полномочіями полицейской власти по дѣйствующему у насъ праву,—и, въ особенности, сравненіе отечественнаго полицейскаго законодательства съ полицейскимъ законодательствомъ иностранныхъ государствъ, — неопровержимо докажетъ, какъ мало убѣдительна та ссылка на недостаточность нормальныхъ полномочій власти, которою—не только въ эпохи революціонныхъ движеній, но и въ эпохи реакціи и застоя—оправдывается у насъ необходимость исключительныхъ положеній.

Въ дальнѣйшемъ мы остановимся на догматическомъ анализѣ наиболѣе существенныхъ принудительныхъ полномочій полицейской власти,—на анализѣ полицейскаго надзора, полицейскаго ареста, административной высылки и ссылки, и вооруженнаго принужденія [1]).

---

[1]) Изъ русскихъ полицеистовъ только проф. В. В. Ивановскій. (Учебникъ административнаго права, стр. 185 и сл.) останавливается на разсмотрѣніи отдѣльныхъ видовъ полицейскаго принужденія, хотя достаточно полнаго анализа этихъ видовъ и онъ не даетъ. Вовсе не касается вопроса о нормальныхъ полномочіяхъ полицейской власти проф. В. Ѳ. Дерюжинскій въ своемъ: „Полицейскомъ правѣ“; впрочемъ, нѣкоторыя изъ этихъ полномочій разсматриваются имъ въ отдѣлѣ, трактующемъ „о чрезвычайныхъ мѣрахъ полиціи безопасности“.

II. Полицейскій надзоръ.

§ 1.

За исключеніемъ, такъ называемаго, негласнаго полицейскаго надзора, являющагося по существу нормальною формой полицейскаго наблюденія, не имѣющею отнюдь принудительнаго характера, полицейскій надзоръ въ томъ видѣ, въ какомъ онъ практикуется у насъ, западно-европейскимъ законодательствамъ почти неизвѣстенъ. На западѣ, по общему правилу, полицейскій надзоръ устанавливается не полицейскою, а судебною властью; онъ является дополнительною къ уголовному наказанію превентивною мѣрой, устанавливаемой судебнымъ приговоромъ.

Во Франціи, напримѣръ, по закону 1874 года допускалось установленіе полицейскаго надзора уголовнымъ судомъ, какъ дополнительная мѣра уголовнаго наказанія. Лицо, отбывшее наказаніе и подлежащее полицейскому надзору, въ теченіе двухъ недѣль послѣ своего освобожденія обязано было, по закону 1874 г., избрать и указать полиціи мѣсто своего постояннаго жительства. Если же оно этого не исполняло, мѣсто жительства опредѣлялось полицейской властью. Наибольшая продолжительность надзора установлена была въ 20 лѣтъ—для лицъ, отбывшихъ наказаніе въ каторжной тюрьмѣ. Закономъ 27 мая 1885 г. институтъ полицейскаго надзора во Франціи совершенно упраздненъ. Взамѣнъ полицейскаго надзора законъ 1885 г. допускаетъ „воспрещеніе

пребыванія“ въ опредѣленныхъ—либо закономъ, либо распоряженіемъ министра внутреннихъ дѣлъ—мѣстностяхъ. Какъ прежде полицейскій надзоръ, такъ въ настоящее время воспрещеніе пребыванія является дополнительнымъ наказаніемъ, которое должно быть установлено въ приговорѣ о главномъ наказаніи [1]).

Въ Англіи, по закону 1869 г., допускается установленіе полицейскаго надзора — не иначе, однако, какъ по рѣшенію суда и надъ лицомъ, отбывшимъ наказаніе и получившимъ билетъ на свободу. Продолжительность надзора не можетъ превышать семи лѣтъ; при этомъ и въ Англіи установленіе полицейскаго надзора сопряжено съ извѣстнымъ стѣсненіемъ свободы передвиженія и права на личную неприкосновенность. Въ частности, въ Англіи судья имѣетъ право заключить въ тюрьму лицо, находящееся подъ полицейскимъ надзоромъ, по одному только подозрѣнію—достаточно, конечно, обоснованному—въ намѣреніи его совершить преступленіе [2]).

Что касается Германіи, то здѣсь институтъ полицейскаго надзора отличается нѣсколько отъ соотвѣтственнаго института въ другихъ государствахъ. Согласно Имперскому уголовному кодексу (§§ 38 и 39), полицейскій надзоръ устанавливается

---

[1]) Batbie, Droit public et administratif, 2 ed., II, стр. 54 и сл.; Зейдель, Полиція безопасности, русск. пер. П. Шеймина, стр. 70; В. Ѳ. Дерюжинскій, Записка въ Матеріалахъ по пересмотру исключительныхъ законоположеній, IX, стр. 15.

[2]) Зейдель, l. c. стр. 72.

не судебной, а полицейской властью, но устанавливается единственно надъ лицами, отбывшими уголовное наказаніе, на основаніи отзыва тюремнаго управленія. И въ Германіи установленіе полицейскаго надзора влечетъ за собою рядъ ограниченій въ свободѣ передвиженія. Полицейская власть имѣетъ право указать поднадзорному опредѣленное мѣсто жительства или воспретить ему пребываніе въ опредѣленныхъ мѣстахъ [1]).

Въ Италіи уголовному праву, равнымъ образомъ, извѣстенъ институтъ полицейскаго надзора. Полицейскій надзоръ назначается, на основаніи судебнаго приговора надъ лицами, приговоренными къ продолжительному лишенію свободы. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ полицейскій надзоръ необходимо, по закону, связанъ съ главнымъ наказаніемъ; въ другихъ — онъ можетъ быть, по усмотрѣнію судьи, назначенъ какъ дополнительное наказаніе. По закону 23 декабря 1888 г. объ общественной безопасности, начальники домовъ заключенія увѣдомляютъ письменно объ освобожденіи каждаго осужденнаго, за пятнадцать дней до освобожденія, бюро общественной безопасности того округа, въ которомъ находится мѣсто заключенія. Немедленно по выходѣ изъ тюрьмы, лицо, отбывшее наказаніе, обязано явиться въ это бюро; послѣднее снабжаетъ его проходнымъ свидѣтель-

---

[1]) Loening, Lehrbuch des deutsch. Verwaltungsrecht, стр. 262; G. Meyer, Lehrbuch d. deutsch. Verwaltungsrecht I, стр. 151.

ствомъ для отбытія къ мѣсту обязательнаго жительства. Это мѣсто можетъ быть избрано имъ самимъ, или назначено ему бюро; равнымъ образомъ, бюро можетъ воспретить ему водвореніе въ нѣкоторыхъ точно опредѣленныхъ мѣстностяхъ. Въ мѣстѣ постояннаго жительства поднадзорный подвергается ряду ограниченій. Ему можетъ быть предписано: приняться за постоянную работу и представить о семъ удостовѣреніе въ опредѣленный срокъ; не покидать своего постояннаго мѣста жительства безъ увѣдомленія о томъ полиціи; не возвращаться домой вечеромъ позднѣе и не уходить утромъ изъ дому ранѣе опредѣленнаго часа; не имѣть при себѣ огнестрѣльнаго или иного оружія; не посѣщать общественныхъ увеселеній, трактировъ, притоновъ и т. п. заведеній; являться въ полицію по ея требованію или въ опредѣленные дни; имѣть при себѣ видъ на жительство и предъявлять его по требованію властей. Полицейскій надзоръ прекращается съ истеченіемъ срока, на который онъ назначенъ судомъ; этотъ срокъ не можетъ быть, за нѣкоторыми исключеніями, меньше года и больше трехъ лѣтъ... Кромѣ того, въ тѣхъ случаяхъ, когда добропорядочный образъ жизни поднадзорнаго въ достаточной мѣрѣ гарантируетъ общественную безопасность, полицейскій надзоръ можетъ быть, до истеченія срока, снятъ тѣмъ самымъ судомъ, которымъ онъ установленъ.

Какъ видно изъ вышеизложеннаго, въ Италіи полицейскій надзоръ влечетъ за собою рядъ чрезвычайно значительныхъ стѣсненій и ограниченій

для поднадзорнаго. Существенно, однако, то, что установленіе полицейскаго надзора въ Италіи не находится въ зависимости отъ усмотрѣнія полицейской власти. Надзоръ устанавливается надъ лицомъ, отбывшимъ положенное ему по суду наказаніе; онъ устанавливается не полиціей, а судомъ [1]).

§ 2.

Совершенно иной характеръ имѣетъ полицейскій надзоръ въ Россіи.

По дѣйствующему праву, у насъ существуетъ четыре вида полицейскаго надзора.

I. Полицейскій надзоръ, налагаемый, какъ добавочное наказаніе, по суду (ст. 58^1, 58^2 и 58^3 улож. о наказ., по прод. 1902 г.). Лица, отбывшія наказаніе, сопряженное съ лишеніемъ всѣхъ или нѣкоторыхъ особенныхъ правъ и преимуществъ, отдаются подъ надзоръ полиціи, въ зависимости отъ рода наказанія, на срокъ отъ 4 лѣтъ до 1 года. Въ продолженіе этого времени поднадзорнымъ воспрещается измѣнять мѣсто жительства и удаляться изъ него безъ особаго дозволенія полиціи. Сверхъ того, имъ воспрещается жительство и пребываніе въ столицахъ и столичныхъ губерніяхъ, въ губернскихъ городахъ, ихъ

---

[1]) V. E. Orlando, Primo trattato completo di diritto administrativo italiano, т. IV, ч. I; статья O. Raneletti, La polizia di sicurezza, стр. 1098 и сл.; Русскій переводъ закона 23 дек. 1888 г. въ Матеріалахъ совѣщанія гр. Игнатьева, III, стр. 30 и слѣд.

уѣздахъ и близъ лежащихъ мѣстностяхъ, въ крѣпостныхъ районахъ и въ городахъ или мѣстностяхъ, въ коихъ по особымъ Высочайшимъ повелѣніямъ не разрѣшается водвореніе поднадзорныхъ. Разсмотрѣнная форма полицейскаго надзора, какъ видно изъ вышеизложеннаго, вполнѣ аналогична надзору, существующему въ западноевропейскихъ государствахъ.

II. Особый полицейскій надзоръ, какъ мѣра пресѣченія способовъ уклоненія отъ слѣдствія и суда. Ст. 416 уст. угол. судопр. устанавливаетъ рядъ мѣръ, принимаемыхъ слѣдователемъ по отношенію къ лицамъ, состоящимъ подъ слѣдствіемъ, для воспрепятствованія имъ уклоненія отъ него. Мѣры эти заключаются въ отобраніи вида на жительство или обязаніи подпиской о невыѣздѣ; въ отдачѣ подъ особый надзоръ полиціи; въ отдачѣ на поруки; во взятіи залога; въ домашнемъ арестѣ, и, наконецъ, во взятіи подъ стражу. Изъ всѣхъ этихъ мѣръ, такъ называемый, особый надзоръ полиціи, не имѣющій почти никакого практическаго значенія, примѣняется очень рѣдко. Во всякомъ случаѣ, онъ не предоставляетъ никакихъ полномочій полицейской власти въ отношеніи къ поднадзорному и потому характера принудительной мѣры — по крайней мѣрѣ, по закону — совершенно не имѣетъ [1]).

---

[1]) Въ дѣйствительности, полиція толкуетъ особый надзоръ по своему, и въ примѣненіе его на практикѣ вноситъ рядъ весьма чувствительныхъ для поднадзорнаго стѣсненій. По отзывамъ окружныхъ судовъ (Калуж-

И этотъ видъ полицейскаго надзора устанавливается распоряженіемъ судебной власти и прямого отношенія къ интересующему насъ вопросу не имѣетъ.

Что же касается полицейскаго надзора въ собственномъ смыслѣ этого слова, то въ нашемъ законодательствѣ встрѣчаются двѣ, существенно отличныя другъ отъ друга, его формы.

III. Негласный надзоръ полиціи, устанавливаемый согласно примѣч. 1 къ ст. 1 Уст. о предупр. и пресѣч. прест. По существу, негласный полицейскій надзоръ не является самостоятельнымъ полномочіемъ полицейской власти; въ формѣ негласнаго надзора осуществляется нормальная функція полицейскаго наблюденія вообще. Во всякомъ случаѣ, принудительнаго характера негласный полицейскій надзоръ имѣть не можетъ; поэтому западно-европейскія законодательства, по общему правилу, о немъ совершенно не упоминаютъ.

Говоря объ „отдачѣ подъ надзоръ полиціи“ и даже не называя этотъ надзоръ негласнымъ, уставъ о пред. и пресѣч. прест. не даетъ, однако, сколько нибудь точныхъ опредѣленій ни формы надзора, ни тѣхъ полномочій, которыя принадле-

---

скаго, Орловскаго, Новочеркасскаго и др.) нерѣдко она беретъ съ поднадзорнаго подписку о неотлучкѣ, поручаетъ полицейскому чину навѣдываться къ поднадзорному, вмѣняетъ ему въ обязанность являться въ опредѣленные дни и часы въ полицейское управленіе и т. п. См. П. И. Люблинскій, Свобода личности въ уголовномъ процессѣ, стр. 344 и сл.

жатъ полицейской власти въ отношеніи къ поднадзорному. Отрывочныя упоминанія устава о полицейскомъ надзорѣ проникнуты патріархальными воззрѣніями на его природу. Такъ, напримѣръ, согласно ст. 234 уст. о пред. прест., начальство обязано, по увѣдомленіи о какой либо ссорѣ, развести ссорящихся и отдать ихъ подъ присмотръ, доколѣ помирятся. Если окажется подозрѣніе въ намѣреніи поссорившихся прибѣгнуть къ самовольному мщенію (дуэли), то къ ссорящимся посылаются для присмотра надежные люди.

На практикѣ, сплошь и рядомъ, такъ называемый, негласный полицейскій надзоръ является предлогомъ для всевозможныхъ полицейскихъ стѣсненій и ограниченій въ отношеніи лицъ, состоящихъ подъ надзоромъ.

До 1904 г. существовала еще особая „политическая“ форма негласнаго полицейскаго надзора. Надзоръ этотъ распространялся преимущественно на извѣстныя категоріи лицъ, а именно: на привлекавшихся ранѣе къ дѣламъ о государственныхъ преступленіяхъ, на рабочихъ, учителей, воспитанниковъ высшихъ учебныхъ заведеній и т. под. Циркуляромъ министерства внутреннихъ дѣлъ отъ 10 января 1904 г. за № 253 эта форма полицейскаго надзора отмѣнена, но вмѣстѣ съ тѣмъ начальникамъ жандармскихъ управленій поручено „въ цѣляхъ сохраненія возможности веденія подсчета лицъ вредныхъ въ политическомъ отношеніи“, вести списки не только лицъ, состоящихъ подъ внутреннимъ или внѣшнимъ аген-

турнымъ наблюденіемъ, но и тѣхъ, кои „представляются сомнительными по ихъ образу жизни“. Данныя, собираемыя путемъ такого негласнаго полицейскаго надзора, нерѣдко являются основаніемъ къ отказу въ выдачѣ свидѣтельствъ о, такъ называемой политической благонадежности, требуемыхъ для поступленія въ учебное заведеніе, на государственную или общественную службу, для открытія типографіи и для цѣлаго ряда другихъ занятій и промысловъ. Такимъ образомъ, и негласный полицейскій надзоръ на практикѣ ведетъ къ весьма ощутительнымъ правоограниченіямъ.

IV. Существенно отличною формой полицейскаго надзора является г л а с н ы й п о л и ц е й с к і й н а д з о р ъ, учреждаемый по распоряженію административныхъ властей, какъ мѣра предупрежденія преступленій противъ существующаго государственнаго порядка [Прил. II къ ст. I. (примѣч. 2) уст. о пред. прест.]. Надзоръ этотъ учреждается надъ „вредными для общественнаго спокойствія“, т. е. надъ, такъ называемыми, политически-неблагонадежными лицами. Представленія мѣстныхъ властей объ установленіи гласнаго надзора разсматриваются Особымъ Совѣщаніемъ, образованнымъ при Министрѣ Внутреннихъ Дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ завѣдывающаго полиціею товарища министра, изъ четырехъ членовъ—двухъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и двухъ отъ министерства юстиціи. Постановленія Совѣщанія утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ. Полицейскій надзоръ

устанавливается на срокъ не болѣе пяти лѣтъ [1]). Установленіе полицейскаго надзора является необходимымъ послѣдствіемъ административной высылки лица въ опредѣленную мѣстность (т. е. административной ссылки). Онъ можетъ быть, однако, учрежденъ надъ лицомъ и въ мѣстѣ его постояннаго жительства.

Правоограниченія, связанныя съ установленіемъ гласнаго полицейскаго надзора, сводятся къ слѣдующему.

1) Лицо поднадзорное ограничено въ свободѣ передвиженія. У него отнимаются документы о его званіи и видъ на жительство, взамѣнъ которыхъ ему выдается свидѣтельство на проживаніе въ назначенной ему для того мѣстности. Временныя отлучки въ предѣлахъ уѣзда разрѣшаются мѣстнымъ начальникомъ полиціи, въ предѣлахъ губерніи—губернаторомъ и въ другія губерніи—министромъ внутреннихъ дѣлъ. При отлучкахъ поднадзорному выдается проходное свидѣтельство и обязательный для него маршрутъ.

2) Жилище поднадзорнаго не пользуется той

---

[1]) Независимо отъ указаннаго порядка, такъ называемый, гласный полицейскій надзоръ со всѣми послѣдствіями, съ нимъ сопряженными, повидимому, можетъ быть устанавливаемъ жандармскими властями,—взамѣнъ особаго надзора полиціи, какъ мѣры пресѣченія подозрѣваемому способовъ уклониться отъ слѣдствія—при производствѣ дознанія по государственнымъ преступленіямъ, предусмотрѣннымъ въ ст. ст. 1030 и 1031 уст. угол. судопр. Иначе нельзя понять той ссылки на ст. 1035^{11} уст. угол. судопр., которая содержится въ ст. 1 Полож. о полицейскомъ надзорѣ.

неприкосновенностью, которая гарантирована судопроизводственными законами. Полиція имѣетъ право во всякое время входить въ квартиру поднадзорнаго, а равно производить въ этой квартирѣ обыски и выемки.

3) Министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется воспрещать поднадзорному непосредственное полученіе и отправку корреспонденціи. Въ случаѣ такого воспрещенія вся корреспонденція поднадзорнаго представляется на просмотръ жандармскимъ или полицейскимъ властямъ.

4) Лицо поднадзорное ограничивается въ чрезвычайной степени въ свободѣ занятій и промысловъ. Всякое занятіе, которое ставитъ поднадзорнаго въ непосредственное соприкосновеніе съ окружающей его средой, — всякаго рода „публичная дѣятельность“, по выраженію закона, ему безусловно воспрещены. Такъ, поднадзорному воспрещено состояніе на государственной или общественной службѣ, занятіе педагогической и адвокатской профессіей. Занятіе медицинской, акушерской и фармацевтической практикой дозволяется ему не иначе, какъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Поднадзорнымъ воспрещается чтеніе публичныхъ лекцій, участіе въ публичныхъ засѣданіяхъ ученыхъ обществъ, а равно въ сценическихъ представленіяхъ; содержаніе типографій, литографій, фотографій, библіотекъ для чтенія, и служба при нихъ; торговля книгами и всѣми принадлежностями и произведеніями тисненія; содержаніе трактирныхъ и питейныхъ заведеній. Поднадзорный не можетъ быть

принятъ въ правительственныя, общественныя и частныя учебныя заведенія иначе, какъ съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ по соглашенію съ учебнымъ начальствомъ.

Кромѣ перечисленныхъ занятій, воспрещенныхъ поднадзорному, и всякое другое занятіе можетъ быть ему воспрещено губернаторомъ, если оно почему либо признается опаснымъ для общественнаго порядка и спокойствія.

Если, въ виду вышеизложенныхъ ограниченій, лицо поднадзорное окажется лишеннымъ, какихъбы то ни было средствъ къ существованію, ему выдается пособіе изъ казны на жизнь, на одежду, бѣлье и обувь, а также, по прекращеніи срока высылки, для отъѣзда изъ мѣста водворенія.

5) За неисполненіе правилъ о надзорѣ поднадзорные подвергаются аресту при полиціи: по постановленію начальника мѣстной полиціи на срокъ до 3-хъ сутокъ; по постановленію губернатора—на срокъ до 7 дней, и, по предписанію министра внутреннихъ дѣлъ—на срокъ до одного мѣсяца, причемъ въ послѣднемъ случаѣ арестъ можетъ быть назначаемъ при тюрьмѣ.

Таковы послѣдствія, связанныя съ установленіемъ гласнаго полицейскаго надзора. Будучи, по своей цѣли, предупредительной мѣрой, надзоръ этотъ, по своимъ послѣдствіямъ, имѣетъ безусловно репрессивный характеръ. Многочисленныя правительственныя комиссіи, обсуждавшія вопросы полицейскаго законодательства, всегда признавали практическую безполезность—даже съ точки зрѣнія охраненія государственнаго порядка—раз-

сматриваемой мѣры. Внесенный въ Государственную Думу законопроектъ объ исключительномъ положеніи въ числѣ мѣръ, подлежащихъ отмѣнѣ съ утвержденіемъ законопроекта, указываетъ и Положеніе о полицейскомъ надзорѣ 12 марта 1882 г. (прил. II къ ст. 1 прим. 2. уст. о предупр. и пресѣч. прест.).

III. Полицейскій арестъ.

§ 1.

Полицейскій арестъ, принципіально и по существу, отличается отъ ареста карательнаго,— отличается, прежде всего, своимъ превентивнымъ (предупредительнымъ) характеромъ.

Какъ извѣстно, репрессія, по общему правилу, является дѣломъ суда и, слѣдовательно, карательный арестъ назначается судебной, а не полицейскою властью. Въ тѣхъ, однако, государствахъ, которыя не проводятъ послѣдовательно принципа обособленія судебной и административной властей, въ которыхъ полиціи предоставляются, въ извѣстныхъ границахъ, репрессивныя полномочія, и карательный арестъ иногда налагается не судебной, а именно полицейскою властью. Однако, по самому существу своему, онъ налагается, какъ наказаніе, какъ кара за неисполненіе того или иного законнаго распоряженія административной власти. Въ отличіе отъ карательнаго, полицейскій арестъ является предупредительной мѣ-

рой: онъ примѣняется въ томъ случаѣ, когда о какомъ бы то ни было правонарушеніи не можетъ быть и рѣчи, или когда вопросъ о правонарушеніи возникаетъ впослѣдствіи и разрѣшается особо. Полицейскому аресту можетъ быть подвергнутъ душевно-больной, бѣжавшій изъ больницы. Пьяный, буйствующій и безчинствующій на улицѣ, подвергается аресту независимо отъ того, совершено или не совершено имъ правонарушеніе; если оно совершено, то арестъ полицейскій замѣняется въ дальнѣйшемъ судебнымъ. Во всякомъ случаѣ, полицейское задержаніе такого лица является необходимой мѣрой предупрежденія возможныхъ съ его стороны правонарушеній.

Наконецъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда лицо застигается на мѣстѣ совершенія преступленія, полицейское задержаніе его иногда является необходимымъ условіемъ его представленія компетентному судьѣ.

Изъ приведенныхъ примѣровъ видно, что, по существу своему, полицейскій арестъ въ теоріи существеннымъ образомъ отличенъ отъ ареста репрессивнаго,—настолько отличенъ, что моментъ репрессивности полицейскому аресту совершенно чуждъ. Этимъ опредѣляется какъ теоретическая—въ наукѣ, такъ равно и практическая—въ современныхъ законодательствахъ, постановка вопроса о полицейскомъ арестѣ. Если, дѣйствительно, полицейскій арестъ является превентивной мѣрой, то примѣненіе этой мѣры, разумѣется, должно быть предоставлено полицейской власти. Нельзя представить себѣ такого положенія вещей, при кото-

ромъ органы, завѣдующіе поддержаніемъ спокойствія и порядка, не были бы вооружены правомъ полицейскаго ареста: это—естественная и дѣйствительно необходимая функція полицейской власти. Если даже законъ не предоставляетъ права предварительнаго задержанія, или предоставляетъ это право, какъ, напр., въ Баваріи, единственно въ видахъ, предупрежденія преступленій, и тогда предварительное задержаніе примѣняется и не можетъ не примѣняться полицейскою властью во всѣхъ случаяхъ нарушенія безопасности и порядка. По справедливому замѣчанію Otto Mayer'a, тамъ, гдѣ примѣнимо принужденіе вообще, тамъ примѣнимо предварительное задержаніе, въ частности [1]). Но если полицейскій арестъ лишенъ и должень быть лишенъ какого бы то ни было репрессивнаго характера, то отсюда съ необходимостью вытекаетъ категорическое требованіе кратковременности полицейскаго ареста. Долговременный арестъ изъ мѣры превентивной всегда и необходимо превращается въ репрессивную мѣру. Именно потому западно-европейскія законодательства, признавая за полицейской властью право, такъ называемаго, полицейскаго ареста, обставляютъ это право чрезвычайно серьезными гарантіями, обезпечивающими неприкосновенность личности.

Наиболѣе замѣчательной гарантіей противъ незаконнаго лишенія свободы является институтъ

[1]) Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht. I, стр. 366. Georg Mayer, l. c. I, стр. 147.

англійскаго права, носящій названіе Habeas-Corpus-act'a [1]).

Законъ подъ этимъ названіемъ [2]), дѣйствующій въ настоящее время, изданъ въ 1679 г.; онъ предусматриваетъ случаи лишенія свободы по обвиненію въ нарушеніи закона. Въ 1816 г. порядокъ, устанавливаемый этимъ закономъ, распространенъ —съ нѣкоторыми, впрочемъ, измѣненіями—на всѣ безъ исключенія случаи ограниченія или лишенія свободы по какой бы то ни было причинѣ. Сущность этого порядка заключается въ слѣдующемъ.

По англійскому праву, полицейское задержаніе лица можетъ имѣть мѣсто либо на основаніи особаго приказа объ арестѣ, либо безъ такого приказа въ случаяхъ необходимости въ скорыхъ и рѣшительныхъ мѣрахъ къ огражденію общественнаго спокойствія и порядка. И въ томъ, и въ другомъ случаѣ арестованный долженъ быть не позже слѣдующаго дня представленъ судьѣ для немедленнаго допроса. Въ тѣхъ случаяхъ, когда обстоятельства требуютъ отсрочки допроса, задержаніе, по особому постановленію судьи, можетъ быть продолжено на срокъ не болѣе 8 дней.

Результатомъ судебнаго разсмотрѣнія дѣла является либо немедленное его разрѣшеніе по су-

---

[1]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи, стр. 234 и сл. В. Ѳ. Дерюжинскій, Habeas-Corpus Актъ и его пріостановка.

[2]) Его оффиціальное наименованіе: Актъ въ видахъ лучшаго обезпеченія свободы личности и предупрежденія заключенія за моремъ.

ществу, либо постановленіе о преданіи уголовному суду задержаннаго, причемъ въ послѣднемъ случаѣ задержанный либо отдается на поруки или освобождается подъ залогъ, либо подвергается, по особому предписанію судьи, предварительному заключенію.

Всякое задержанное лицо, его повѣренный, родственникъ, другъ и, вообще, всякое лицо, дѣйствующее въ его интересахъ, имѣютъ право, если они считаютъ арестъ незаконнымъ, обратиться къ начальнику мѣста заключенія съ требованіемъ о выдачѣ копіи съ предписанія объ арестѣ. Отказъ въ выдачѣ копіи влечетъ за собою значительный штрафъ (отъ 100 до 200 ф. ст.) и отрѣшеніе отъ должности безъ права когда либо ее вновь занять.

Получивъ копію съ приказа о задержаніи, заинтересованное лицо обращается въ Верховный судъ, а во время каникулъ, къ одному изъ, такъ наз., вакаціонныхъ судей, членовъ этого суда, съ прошеніемъ о выдачѣ writ of Habeas-Corpus—т. е. указа о немедленномъ представленіи задержаннаго въ судъ. Прошеніе должно быть подписано двумя свидѣтелями и къ нему должна быть приложена копія съ приказа о задержаніи, или клятвенное удостовѣреніе въ томъ, что въ выдачѣ этой копіи заинтересованному лицу было отказано.

Судья, разсмотрѣвъ прошеніе, обязанъ, если только въ немъ приведены факты, создающіе презумицію незаконнаго лишенія свободы, немедленно выдать требуемый указъ. Отказать въ такой выдачѣ онъ можетъ только въ двухъ случаяхъ: когда лицо задержано по обвиненію въ государ-

ственной измѣнѣ или тяжкомъ уголовномъ преступленіи, или же если лишеніе свободы является послѣдствіемъ состоявшагося судебнаго приговора. За промедленіе въ выдачѣ writ of Habeas-Corpus судья подвергается штрафу въ 500 фун. ст. Такое промедленіе является, однако, такъ мало возможнымъ, что за все время существованія разсматриваемаго института не было ни одного случая привлеченія къ отвѣтственности судьи, отказавшаго въ выдачѣ указа о представленіи въ судъ.

Получивъ указъ, заинтересованное лицо обращается къ начальнику мѣста заключенія или, вообще, къ лицу, во власти котораго находится задержанный. Приказъ долженъ быть немедленно исполненъ; въ зависимости отъ разстоянія между мѣстомъ нахожденія суда и мѣстомъ заключенія, законъ устанавливаетъ для представленія задержаннаго срокъ, колеблющійся между 3 и 20 днями. Неисполненіе судебнаго приказа влечетъ за собою штрафъ, въ первый разъ въ размѣрѣ до 100 ф. ст., а во второй разъ до 200 ф. ст. и удаленіе отъ должности[1]).

По приводѣ задержаннаго, судья приступаетъ къ разслѣдованію обстоятельствъ дѣла. Разслѣдованіе производится сокращеннымъ порядкомъ и своимъ послѣдствіемъ имѣетъ либо освобожденіе арестованнаго вообще, либо отдачу его на поруки, либо возвращеніе его снова подъ стражу.

[1]) Въ случаяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ 1816 г., виновный подвергается, вмѣсто штрафа, привлеченію къ отвѣтственности по обвиненію въ contempt of court, т. е. въ неповиновеніи распоряженіямъ суда.

Если задержанному по обвиненію въ тяжкомъ уголовномъ или государственномъ преступленіи, ясно и точно формулированному, отказано въ выдачѣ writ of Habeas-Corpus, то онъ можетъ требовать разсмотрѣнія его дѣла въ ближайшую сессію суда присяжныхъ. Если это требованіе почему либо не будетъ исполнено, то судъ обязанъ отпустить его на поруки съ тѣмъ, чтобы онъ явился къ слѣдующей сессіи. Если же и тогда его дѣло не будетъ разсмотрѣно, то обвиняемый вовсе освобождается отъ суда и наказанія.—Такимъ образомъ, максимальная продолжительность предварительнаго заключенія равняется въ Англіи полугоду.

Такова процедура Habeas-Corpus-акта. Разсмотрѣнный институтъ, въ связи съ другими аналогичными институтами,—напр., искомъ о незаконномъ задержаніи (false of illegal imprisonment), правомъ провѣрки тюремныхъ списковъ судьями, засѣдающими въ четвертныхъ сессіяхъ, и—что всего важнѣе—въ связи съ уголовной отвѣтственностью, въ общемъ порядкѣ, должностныхъ лицъ за каждое ихъ незаконное дѣйствіе,—создаютъ въ Англіи такую обезпеченность права на личную неприкосновенность, которой могло-бы позавидовать любое государство континента.

Воспитанная въ традиціяхъ законности, проникнутая сознаніемъ отвѣтственности предъ судомъ за каждое злоупотребленіе властью, англійская полиція, дѣйствительно, является оплотомъ, а не врагомъ индивидуальной свободы. Случаи злоупотребленія правомъ полицейскаго ареста въ

Англіи чрезвычайно рѣдки. Количество прошеній о выдачѣ writ of Habeas-Corpus совершенно ничтожно: въ среднемъ, около 30 прошеній въ годъ.

Континентальными законодательствами Западной Европы право полицейскаго ареста регламентируется въ двоякомъ отношеніи: во 1-хъ, опредѣляются, по возможности, точно тѣ случаи, когда полицейскій арестъ, вообще, допустимъ, и, во 2-хъ, устанавливается максимальная продолжительность полицейскаго ареста,—тотъ срокъ, по истеченіи котораго полицейскій арестъ либо прекращается, либо превращается въ арестъ судебный.

По общему правилу, лишеніе свободы допускается не иначе, какъ по судебному приказу. Полицейскій арестъ является либо мѣрой привода къ судьѣ въ случаяхъ, такъ называемаго, délit flagrant, или quasi-flagrant délit, либо предупредительной мѣрой въ случаяхъ, непосредственно и явно угрожающихъ общественной безопасности и порядку. Максимальная продолжительность полицейскаго ареста обыкновенно опредѣляется въ 24 часа, или въ 48 часовъ, или „не позднѣе, чѣмъ до слѣдующаго дня“. По истеченіи этого срока задержанный долженъ быть освобожденъ, либо переданъ въ распоряженіе судебной власти.

Въ Пруссіи, напримѣръ, по закону 12 февраля 1850 г. (ст. 6), должностныя лица, на которыхъ лежатъ обязанности по розыску преступленій, могутъ подвергать отдѣльныхъ лицъ полицейскому задержанію, когда примѣненіе этой мѣры настоятельно вызывается собственною защитою такихъ лицъ или охраненіемъ общественной

нравственности, безопасности и спокойствія. Подвергнутыя полицейскому задержанію лица должны быть отпущены на свободу не позднѣе, какъ въ теченіе слѣдующаго дня, или же, въ предѣлахъ указаннаго времени, должны быть приняты необходимыя мѣры по доставленію ихъ въ надлежащія учрежденія. Такими учрежденіями являются, при наличности признаковъ преступленія, органы прокурорскаго надзора, а по отношенію къ безпріютнымъ и нуждающимся въ призрѣніи—органы попеченія о бѣдныхъ [1]).

Аналогичныя постановленія встрѣчаются и въ другихъ законодательствахъ — наприм., австрійскомъ [2]), баварскомъ [3]) и друг.

Наименѣе удовлетворительна регламентація полицейскаго ареста во французскомъ законодательствѣ,—и, прежде всего, потому, что органами, имѣющими право издавать приказы о задержаніи, являются не только судебныя власти, напр., слѣдственный судья и прокуроръ республики, но, наряду съ ними, и чисто-полицейскіе органы, префекты департаментовъ и полицейскій префектъ Парижа. Такъ, согласно ст. 10 французскаго уст. уг. суд., названные полицейскіе органы „могутъ

[1]) Loening Lehrb. d. deutsch. Verwaltungsrecht, стр. 254; G. Meyer, 1 c. I, 147.

[2]) Зак. 27 окт. 1862 г., ст., 2: „Лишеніе свободы допустимо только въ силу мотивированнаго судебнаго приказа. Приказъ этотъ долженъ быть врученъ заключенному тотчасъ при его задержаніи, или, во всякомъ случаѣ, не позже первыхъ послѣ него 24 часовъ".

[3]) Зак. 18 авг. 1879 г.; срв. ст. 102 бав. уст. угол. судопр.

принимать лично или требовать отъ чиновъ судебной полиціи принятія всѣхъ необходимыхъ мѣръ, относящихся къ констатированію тяжкихъ преступленій и проступковъ, и къ доставленію виновныхъ въ соотвѣтственные суды для наказанія ихъ согласно ст. 8 у. у. с.". Предоставленное приведенной статьею полицейскимъ органамъ право замѣнять и предупреждать слѣдственнаго судью на практикѣ является источникомъ многочисленныхъ злоупотребленій, тѣмъ болѣе, что право это не ограничено ни тяжестью грозящаго задержанному наказанія, ни опредѣленностью основаній допускающихъ задержаніе, ни даже опредѣленностью срока лишенія свободы.

Являясь „пережиткомъ абсолютизма", ст. 10 французскаго у. у. с. вызываетъ въ средѣ французскихъ публицистовъ самое отрицательное къ себѣ отношеніе. Наиболѣе авторитетные ученые— какъ напр., Бертелеми, Пти, Ларно и др. настаиваютъ на небоходимости ея отмѣны. Почти въ каждую сессію парламента вносятся проекты такой отмѣны, — между прочимъ, въ 1904 г. предложеніе объ отмѣнѣ ст. 10-ой было сдѣлано деп. Clemenceau. Нѣтъ сомнѣнія, что въ ближайшемъ будущемъ ст. 10 у. у. с. безслѣдно исчезнетъ изъ публичнаго права Франціи [1]).

---

[1]) Berthélemy, Traité élémentaire de droit administratif, 4 éd. стр. 224, стр. 345 и сл. П. И. Люблинскій, l. c., стр. 127 и сл.; В. Ѳ. Дерюжинскій, Записка, l. c., стр. 13 и сл. Докладъ по законопроекту о неприкосновенности личности комиссіи 15 первой госуд. думы (П. И. Новгородцева) стр. 17 и сл.

§ 2.

Дѣйствующему въ Россіи законодательству извѣстны три формы полицейскаго ареста.

Полицейскій арестъ, какъ мѣра охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія. Согласно ст. 21 Положенія 14 авг. 1881 г. [Св. Зак., т. XIV, уст. (предупр. и пресѣч. прест. Прилож. I къ ст. I прим. 2)], въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на исключительномъ положеніи, мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется дѣлать распоряженія о предварительномъ задержаніи, не болѣе, однако, чѣмъ на двѣ недѣли, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ. По письменному распоряженію губернатора или градоначальника, срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія (ст. 21, прим.) Если задержанное лицо предназначено къ высылкѣ въ опредѣленную мѣстность, то, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ впредь до разрѣшенія вопроса о его высылкѣ (ст. 33 прим.).

Согласно ст. 29 того-же положенія, право полицейскаго ареста представлено указаннымъ органамъ полицейской власти и въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ на исключительномъ положеніи, съ тѣмъ только

различіемъ, что въ означенныхъ мѣстностяхъ продолжительность предварительнаго ареста не можетъ быть больше семи дней.

На подробномъ разсмотрѣніи полицейскаго ареста указаннаго типа мы остановимся ниже, когда рѣчь будетъ идти о дѣйствующемъ въ Россіи исключительномъ законодательствѣ.

Полицейскій арестъ, какъ мѣра пресѣченія уклоненія отъ слѣдствія и суда.

Согласно ст. 257 у. у. суд., полиція принимаетъ мѣры къ пресѣченію подозрѣваемому способовъ уклониться отъ слѣдствія,—и въ частности, подвергаетъ подозрѣваемаго задержанію—въ слѣдующихъ случаяхъ: 1) когда подозрѣваемый застигнутъ при совершеніи преступнаго дѣянія или тотчасъ послѣ его совершенія; 2) когда потерпѣвшіе отъ преступленія или очевидцы укажутъ прямо на подозрѣваемое лицо; 3) когда на подозрѣваемомъ или въ его жилищѣ найдены будутъ явные слѣды преступленія; 4) когда вещи, служащія доказательствомъ преступнаго дѣянія, принадлежатъ подозрѣваемому, или оказались при немъ; 5) когда онъ сдѣлалъ покушеніе на побѣгъ, или пойманъ во время или послѣ побѣга, и 6) когда подозрѣваемый не имѣетъ постояннаго жительства или осѣдлости.

Особенность русскаго законодательства въ разсматриваемомъ вопросѣ заключается въ томъ, что имъ совершенно не опредѣляется допустимая продолжительность полицейскаго ареста, какъ мѣры пресѣченія уклоненія отъ слѣдствія и суда.

Согласно ст. 398 у. у. суд., судебный слѣдователь обязанъ допросить обвиняемаго немедленно и никакъ не позже сутокъ послѣ явки его или привода. Но въ какой срокъ лицо, задержанное полиціей, д о л ж н о б ы т ь приведено къ судебному слѣдователю? На этотъ, въ высокой степени существенный, вопросъ дѣйствующее законодательство никакого отвѣта не даетъ; само собою понятно, что подобное умолчаніе закона открываетъ полиціи широкую возможность задерживать арестованнаго до привода его къ слѣдователю по нѣскольку дней—хотя-бы, напримѣръ, при сысконъ отдѣленіи — для того, чтобы соотвѣтственнымъ образомъ „подготовить“ его къ допросу.

П о л и ц е й с к і й а р е с т ъ в ъ с о б с т в е н н о м ъ с м ы с лѣ э т о г о с л о в а,—т. е. п о л и ц е й с к і й а р е с т ъ, к а к ъ п р е д у п р е д и т е л ь н а я м ѣ р а, н а п р а в л е н н а я к ъ п о д д е р ж а н і ю о б щ е с т в е н н а г о п о р я д к а.

Составляя обыденное и повседневное явленіе въ практикѣ полицейскихъ учрежденій, эта форма ареста дѣйствующимъ законодательствомъ не регламентирована вовсе.

Согласно ст. 688 Общ. учр. губ. (Св. зак., т. II, изд. 1892 г.) полиція, въ случаѣ нарушенія благочинія и порядка въ округѣ ея вѣдомства, приводитъ, по мѣрѣ власти, ей предоставленной, предписанное закономъ или постановленіемъ къ точному и непремѣнному исполненію, несмотря ни на какое лицо; оказывающихъ же явное и насильственное сопротивленіе ея требованіямъ беретъ въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ подъ стражу.

Ст. 688 ссылается на „случаи, опредѣленные закономъ". Въ дѣйствительности, однако, эти случаи закономъ нигдѣ не опредѣлены. Отрывочныя и случайныя указанія устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій—о взятіи подъ стражу пьяныхъ (ст. 153 по прод. 1906 г.), нищихъ (ст. 163), проститутокъ, больныхъ заразительною болѣзнью (ст. 158) и т. п.—исчерпывающаго значенія, разумѣется, не имѣютъ. Съ другой стороны, законъ не опредѣляетъ ни тѣхъ формъ, которыми долженъ быть обставленъ полицейскій арестъ, ни даже самой продолжительности его [1]). Въ этомъ отсутствіи какой бы то ни было нормировки полицейскаго ареста наиболѣе послѣдовательно сказывается отрицательное отношеніе дѣйствующаго права къ началу неприкосновенности личности.

IV. Административная высылка и ссылка.

§ 1.

Подъ высылкой слѣдуетъ понимать удаленіе лица изъ опредѣленнаго мѣста мѣрами полицейскаго принужденія (Externirung), подъ ссылкой—принудительное водвореніе лица въ опредѣленной мѣстности (Internirung). Наше законодательство разсматриваемыхъ понятій не различаетъ. Отдѣлъ V-ый Положенія о мѣрахъ къ охраненію государ-

---

[1]) Только о пьяныхъ ст. 153 уст. по прод. 1906 г. прямо указываетъ, что они могутъ быть задерживаемы впредь до вытрезвленія.

ственнаго порядка и общественнаго спокойствія [прил. I къ ст. 1 (прим. 2) уст. о пред. и пресѣч. прест.] озаглавленъ: „Правила объ административной высылкѣ"; между тѣмъ, въ соотвѣтственныхъ статьяхъ этого отдѣла (ст. 32—36) рѣчь идетъ о высылкѣ въ какую-либо опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи съ обязательствомъ безотлучнаго въ ней пребыванія въ теченіи опредѣленнаго срока,—другими словами, объ административной ссылкѣ [1]).

Административная высылка и ссылка, занимающая столь замѣтное мѣсто въ системѣ дѣйствующаго въ Россіи полицейскаго законодательства, западно-европейскимъ законодательствамъ, какъ нормальная превентивно-принудительная (полицейская) мѣра, почти совершенно неизвѣстна. По общему правилу, въ государствахъ Западной Европы административная высылка и ссылка практикуются въ слѣдующихъ случаяхъ.

---

[1]) Отмѣтимъ весьма любопытное и загадочное явленіе. У насъ подъ руками два экземпляра устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій одного и того же изданія,—изданія 1890 г. Экземпляры эти отпечатаны на разной бумагѣ и разнымъ шрифтомъ: очевидно, уставъ 1890 г. разошелся и былъ перепечатанъ. Въ первомъ экземплярѣ ст. ст. 32—36 образуютъ особый отдѣлъ; надъ ст. 32-й имѣется подзаголовокъ, о которомъ говорится въ текстѣ: „V. Правила объ административной высылкѣ". Во второмъ экземплярѣ, позднѣе отпечатанномъ, этотъ подзаголовокъ чудеснымъ образомъ исчезаетъ, вслѣдствіе чего ст. ст. 32—36 оказываются включенными въ предыдущій IV-й отдѣлъ: „Правила для мѣстностей, не объявленныхъ на исключительномъ положеніи".

1) Почти во всѣхъ законодательствахъ—по крайней мѣрѣ, континентальныхъ—допускается по усмотрѣнію центральной или пограничной мѣстной власти высылка иностранцевъ. Такъ, во, Франціи, по закону 3 декабря 1849 г. министръ внутреннихъ дѣлъ вправѣ удалять иностранцевъ изъ предѣловъ французской территоріи, препровождая ихъ до границы. Въ пограничныхъ департаментахъ такое же право предоставлено префектамъ. Иностранцамъ, допущеннымъ къ водворенію оффиціальнымъ актомъ власти [1]), пребываніе во Франціи можетъ быть воспрещено не иначе, какъ декретомъ президента, по выслушаніи мнѣнія Государственнаго Совѣта [2]).

Въ Германіи административной высылкѣ подлежатъ иностранцы, приговоренные судомъ къ отдачѣ подъ надзоръ полиціи [3]), къ передачѣ въ распоряженіе полиціи [4]), и нѣк. др. [5]). Равнымъ образомъ, подлежатъ высылкѣ иностранцы, принадлежащіе къ іезуитскому ордену [6]). Но кромѣ того, „сообразно государственнымъ и междуна-

---

[1]) Такое „допущеніе къ водворенію (admission à domicile) необходимо, между прочимъ, для послѣдующей натурализаціи.

[2]) Bès de Berc, De l'expulsion des étrangers, стр. 53 и сл.; Langhard, Das Recht der politischen Fremdenausweisung, стр. 121 и сл.

[3]) R. St. G. B. §§ 38 и 39.

[4]) R. St. G. B. § 392.

[5]) R. St. G. B. § 284.

[6]) Зак. о іезуитскомъ орденѣ 4 іюля 1872 г., § 2.

родно-правовымъ началамъ“ [1])—отдѣльными правительствами могутъ быть высылаемы за границу всякіе, вообще, иностранцы—напр., нуждающіеся въ призрѣніи или признаваемые вредными для общественной безопасности. Извѣстно, въ какихъ широкихъ размѣрахъ административная высылка иностранцевъ примѣняется Пруссіей отчасти по политическимъ соображеніямъ (высылка русскоподданныхъ поляковъ въ видахъ германизаціи польскихъ провинцій Пруссіи), а отчасти по соображеніямъ международной „куртуазности“ по отношенію къ сосѣднимъ правительствамъ (высылка русскихъ эмигрантовъ и, вообще, „политически-неблагонадежныхъ“ иностранцевъ) [2]).

Необходимо, однако, замѣтить, что административная высылка иностранцевъ допускается отнюдь не во всѣхъ государствахъ. Такъ, напримѣръ, англійскому праву разсматриваемый институтъ, какъ нормальное полномочіе администраціи, совершенно неизвѣстенъ. Иногда, однако, высылка иностранцевъ разрѣшается администраціи исключительными законами, издаваемыми a d h o c, въ виду какихъ-либо чрезвычайныхъ обстоятельствъ. Послѣдній такой законъ, Coercion-bill 22 іюня 1882 г., предоставляющій администраціи право высылки иностранцевъ, угрожающихъ общественному спокойствію, изданъ былъ по случаю агита-

[1]) G e o r g M e y e r, l. c. I, стр. 143.

[2]) v. C o n t a, Die Ausweisung aus dem Deutschen Reich und aus dem Staat und der Gemeinde in Preussen, стр. 5 и сл.; v. O v e r b e c k, Niederlassungsfreiheit und Ausweisungsrecht, стр. 71 и сл.

ціонной дѣятельности въ Ирландіи ирландскихъ эмигрантовъ, натурализованныхъ въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ [1]).

Въ Норвегіи, по закону 6 іюня 1863 г., и въ Даніи, по закону 15 мая 1875 г., иностранцы пріобрѣтаютъ право на осѣдлость въ государствѣ двухлѣтнимъ пребываніемъ въ странѣ; по истеченіи этого срока, они не могутъ быть высланы въ административномъ порядкѣ изъ предѣловъ государства [2]).

2) Въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ существуетъ система обязательнаго призрѣнія—въ Англіи, Австріи, въ Германскихъ государствахъ—каждая община, а въ Англіи каждый союзъ для призрѣнія бѣдныхъ, имѣютъ право—въ случаяхъ, указанныхъ закономъ,—административной высылки изъ своихъ предѣловъ лицъ, неприписанныхъ къ нимъ и не пользующихся въ нихъ правомъ на призрѣніе, если лица эти впадаютъ въ нужду и поэтому требуютъ общественнаго призрѣнія. Такая высылка въ мѣсто приписки—въ, такъ наз., Unterstützungswohnsitz—само собою разумѣется, ничего общаго съ полицейскою высылкой и ссылкой, какъ мѣрами превентивнаго характера,

---

[1]) Langhard, l. c., стр. 126 и сл.; Bès de Berc, l. c., стр. 117 и сл.

[2]) О Норвегіи см. A. Chantre, Du sejour et de l'expulsion des étrangers, стр. 128; о Даніи—Bès de Berc, стр. 128 и сл. Кромѣ того, не могутъ быть высылаемы нѣкоторыя категоріи иностранцевъ изъ Бельгіи (Bès de Berc, стр. 124) и изъ Голландіи (ib., 134 и сл.).

не имѣетъ. Она производится по рѣшенію общинныхъ властей—въ Англіи мировыхъ судей—и имѣетъ своею цѣлью освобожденіе мѣстнаго бюджета отъ расходовъ на содержаніе людей, не пользующихся правомъ на призрѣніе въ данной мѣстности. Высылка же изъ мѣста призрѣнія безусловно недопустима.

3) Наконецъ, какъ уже указано выше, и въ настоящее время западно-европейскія законодательства допускаютъ административную высылку, какъ результатъ приговора уголовнаго суда,— какъ дополнительное къ главному наказаніе, налагаемое по суду.

Такъ, въ каждомъ изъ Германскихъ государствъ полицейская власть имѣетъ право на высылку изъ предѣловъ государства подданныхъ другихъ германскихъ государствъ, совершившихъ опредѣленное преступленіе и отбывшихъ наказаніе по суду, а также тѣхъ, которые въ теченіе послѣднихъ двѣнадцати мѣсяцевъ были осуждены за повторное нищенство или бродяжничество [1]). Равнымъ образомъ, полицейская власть можетъ воспретить пребываніе въ опредѣленныхъ мѣстностяхъ лицамъ, присужденнымъ къ отдачѣ, по отбытіи наказанія, подъ надзоръ полиціи [2]). Въ Италіи ограничиваются въ свободѣ передвиженія, кромѣ отданныхъ подъ надзоръ полиціи, лица, коимъ за тунеядство и бродяжничество судьею

---

[1]) Freizügigkeits-Ges. v. 1 Nov. 1867, § 3.

[2]) R. St. G. B. §§ 38 и 39. См. v. Conta, l. c., стр. 105 и сл., стр. 152 и сл.

объявлено предостереженіе (ammonizione) [1]). Во Франціи закономъ 27 мая 1885 г. установлено особое, дополнительное къ главному наказанію, налагаемое по суду, — воспрещеніе пребыванія (interdiction de séjour) въ мѣстностяхъ, опредѣляемыхъ частью закономъ, частью распоряженіемъ правительственной власти [2]).

4) Что касается административной высылки и ссылки, въ собственномъ смыслѣ этого слова, то съ весьма немногочисленными переживаніями этого излюбленнаго института стараго режима мы встрѣчаемся и теперь еще въ законодательствѣ нѣкоторыхъ западно-европейскихъ государствъ. Примѣромъ такого переживанія можетъ служить, такъ называемая, „привилегія“ города Берлина. Сущность „Берлинской привилегіи“, основанной на королевскомъ указѣ 20 іюля 1822 г., заключается въ томъ, что президенту полиціи предоставляется право разрѣшать водвореніе въ Берлинѣ лишь тѣмъ вновь прибывающимъ лицамъ, „которыя могутъ доказать, что они ведутъ добропорядочный образъ жизни и располагаютъ достаточными средствами для честнаго существованія“ [3]).

Гораздо болѣе значительное мѣсто административная высылка и ссылка занимаютъ въ законодательствѣ Австріи и Италіи.

---

[1]) Объ институтѣ „предостереженія“ весьма подробно у Orlando-Raneletti l. c. IV, стр. 1047 и сл.

[2]) См. выше, стр. 5.

[3]) v. Conta l. c., стр. 161 и сл.

Въ Австріи по закону 27 іюля 1871 г. распоряженіемъ полицейской власти могутъ быть высылаемы изъ опредѣленнаго мѣста или округа съ водвореніемъ въ мѣстѣ приписки бродяги и тунеядцы (профессіональные нищіе), лица безъ опредѣленныхъ занятій и дозволеннаго заработка, публичныя женщины, отбывшіе наказаніе преступники, если ихъ пребываніе угрожаетъ имущественной или личной безопасности другихъ. Полицейская высылка кого либо изъ мѣста его приписки не допускается. Вопросъ о высылкѣ рѣшается полицейскимъ управленіемъ, постановленіе котораго можетъ быть обжаловано начальнику области; рѣшеніе послѣдняго обжалованію не подлежитъ [1]). Въ Италіи къ принудительному водворенію въ колоніяхъ, или въ опредѣленной мѣстности метрополіи могутъ быть въ административномъ порядкѣ приговариваемы лица, находящіяся подъ надзоромъ полиціи или присужденныя къ „предостереженію“, если они,—во-1-хъ, дважды приговорены къ наказанію за нарушенія правилъ о „предостереженіи“ или надзорѣ, или за сопротивленіе властямъ; и, во-2-хъ, являются опасными для общественнаго спокойствія, такъ что удаленіе ихъ требуется интересами безопасности и порядка. Кромѣ того, могутъ быть сосланы лица, находящіяся подъ надзоромъ по-

[1]) Текстъ закона 27 іюля 1871 г., въ русскомъ переводѣ, въ Приложеніи къ Запискѣ В. Э. Фриша о полицейскомъ управленіи Австріи (Матеріалы Особаго Совѣщанія подъ предсѣдательствомъ гр. Игнатьева, т. X, ч. 2, стр. 70 и сл.).

лиціи или приговоренныя къ „предостереженію“, если они хоть разъ приговорены были къ наказанію за преступленіе, совершенное при помощи взрывчатыхъ веществъ. Присужденіе къ принудительному водворенію, а также опредѣленіе его продолжительности производится провинціальной комиссіей смѣшаннаго судебно-административнаго состава. Жалобы на рѣшенія провинціальной комиссіи подаются въ особую апелляціонную комиссію, состоящую при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ въ составѣ товарища министра, двухъ членовъ парламента, члена государственнаго совѣта, члена апелляціоннаго суда, товарища генеральнаго прокурора, директора общественной безопасности, главнаго тюремнаго начальника и директора судебной и административной полиціи [1]).

Такимъ образомъ, даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ административная высылка и ссылка признаются въ принципѣ допустимыми, примѣненіе этихъ мѣръ—предупредительныхъ по своей цѣли, но репрессивныхъ по своему характеру—вводится закономъ въ опредѣленныя, сравнительно тѣсныя, границы и обставляется гарантіями, обезпечивающими, до извѣстной степени, личность отъ административнаго усмотрѣнія и произвола.

§ 2.

Въ отличіе отъ западно-европейскихъ, дѣйствующее въ Россіи полицейское законодательство отводитъ въ ряду мѣръ полицейскаго при-

[1]) Законъ 23 дек. 1888 г. (Матеріалы, l. c.), ст. ст. 123 и слѣд. См. Orlando-Raneletti, IV, стр. 1119 и сл.

нужденія административной высылкѣ и ссылкѣ чрезвычайно значительное мѣсто. Остановимся на разсмотрѣніи отдѣльныхъ видовъ административной высылки и ссылки по дѣйствующему праву.

I. Административная высылка и ссылка по Положенію о мѣрахъ къ охраненію госуд. порядка и общественнаго спокойствія [прил. I къ ст. 1 (прим. 2) уст. о пред. и пресѣч. прест.].

Административная высылка и ссылка, регулируемая положеніемъ 14 августа 1881 г., имѣетъ въ значительной мѣрѣ, характеръ нормальнаго (а не исключительнаго) полномочія полицейской власти.

Административная высылка, т. е. воспрещеніе пребыванія въ опредѣленной мѣстности можетъ, касаться двоякаго рода лицъ: во 1-хъ, лицъ, признаваемыхъ вредными для государственнаго порядка и общественнаго спокойствія,—т. е., такъ называемыхъ, политически-неблагонадежныхъ лицъ, и, во 2-хъ, лицъ, признаваемыхъ вредными для общественнаго спокойствія вслѣдствіе порочности ихъ поведенія, вообще. Первыя, т. е. политически-неблагонадежныя лица высылаются изъ мѣстности, объявленной въ исключительномъ положеніи собственною властью генералъ-губернатора, губернатора и градоначальника.

Что касается вторыхъ, т. е. просто-порочныхъ лицъ, то свои предположенія о воспрещеніи имъ пребыванія въ опредѣленной мѣстности генералъ-губернаторы, губернаторы и градоначальники при-

водятъ въ исполненіе въ порядкѣ, установленномъ для административной ссылки статьями 33—35 Положенія 14 авг. 1881 г. [1]).

Порядокъ этотъ, т. е. порядокъ административной ссылки, а также административной высылки, такъ называемыхъ, порочныхъ лицъ, заключается въ слѣдующемъ.

Вопросъ объ административной ссылкѣ—т. е. о „высылкѣ въ опредѣленную мѣстность", хотя-бы и на родину, но „съ обязательствомъ безотлучнаго тамъ пребыванія"—возбуждается мѣстной административной властью (ст. 16, прим. 1). Свои предположенія о такой ссылкѣ, а равно о высылкѣ лицъ, признаваемыхъ вредными по порочности своего поведенія, подлежащая власть сообщаетъ министру внутреннихъ дѣлъ съ подробнымъ объясненіемъ основаній къ принятію этой мѣры, а также предположеній о срокѣ ссылки. Представленія этого рода разсматриваются въ Особомъ Совѣщаніи, образованномъ при министрѣ внутреннихъ дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ одного изъ товарищей министра, изъ четырехъ членовъ—двухъ отъ министерства внутреннихъ дѣлъ и двухъ отъ министерства юстиціи, — т. е. въ томъ самомъ Совѣщаніи, которое разсматриваетъ вопросъ объ установленіи гласнаго полицейскаго надзора [2]). Постановленія Совѣщанія

---

[1]) Прим. 2 къ ст. 16 Полож. 14 авг. (Прил. I (прим. 2) Уст. пред. и пресѣч. прест., по прод. 1902 г.).

[2]) См. выше, стр. 13.

представляются на утвержденіе министра внутреннихъ дѣлъ. Административная ссылка назначается на срокъ отъ одного года до пяти лѣтъ (ст. ст. 32—36).

Изъ разсмотрѣнныхъ нами мѣръ только административная высылка можетъ быть отнесена къ числу, такъ называемыхъ, чрезвычайныхъ полномочій административной власти: право такой высылки предоставляется администраціи единственно въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи. Что касается административной ссылки, то означенная мѣра не находится ни въ какой связи съ объявленіемъ той или иной мѣстности въ исключительномъ положеніи.

Необходимо, вообще, замѣтить, что законъ нашъ, предоставляя администраціи право административной высылки не только политически-неблагонадежныхъ, но и, вообще, „порочныхъ“ лицъ, очевидно, усматриваетъ въ этой мѣрѣ нормальное полномочіе адмнистративной власти. Въ Высоч. утв. всеподданѣйшемъ докладѣ министра внутреннихъ дѣлъ отъ 7 декабря 1895 г. мы читаемъ: „нельзя смотрѣть на административную высылку, какъ на временную мѣру, допускаемую въ чрезвычайныхъ случаяхъ въ изъятіе изъ общихъ законовъ, но (слѣдуетъ на нее смотрѣть) какъ на мѣру, которая, по существу своему, должна бы входить въ постоянные предѣлы власти, призванной къ охранѣ общественнаго спокойствія и порядка“.

Соотвѣтственно съ такимъ взглядомъ, по оффи-

ціальнымъ свѣдѣніямъ, сообщеннымъ департаментомъ полиціи Особому Совѣщанію ген.-ад. Игнатьева, правила о воспрещеніи пребыванія въ мѣстности лицамъ, признаваемымъ вредными для общественнаго спокойствія вслѣдствіе порочности ихъ поведенія, примѣняются и въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи.

Въ виду вышеизложеннаго, мы и сочли необходимымъ отмѣтить административную высылку и ссылку, въ связи съ другими нормальными полномочіями административной власти. Болѣе подробно мы остановимся на этомъ—въ высокой степени важномъ—институтѣ впослѣдствіи, говоря о чрезвычайныхъ полномочіяхъ, вообще, предоставляемыхъ администраціи Положеніемъ 14 авг. 1881 г.

II. Административная ссылка, какъ послѣдствіе удаленія изъ своей среды сельскимъ обществомъ, такъ называемыхъ, порочныхъ членовъ.

До изданія закона 10 іюня 1900 г. объ отмѣнѣ ссылки, податныя общества, не только крестьянскія, но и мѣщанскія, пользовались по отношенію къ членамъ своимъ правами двоякаго рода: во 1-хъ, и крестьянское, и мѣщанское общества имѣли право отказывать въ обратномъ пріемѣ въ свою среду лицъ, принадлежавшихъ къ ихъ составу и отбывшихъ заключеніе въ исправительныхъ арестантскихъ отдѣленіяхъ или въ тюрьмѣ съ лишеніемъ всѣхъ особенныхъ правъ и преимуществъ; во-2-хъ, и тѣ, и другія общества имѣли право удаленія изъ своей среды порочныхъ членовъ.

Лица, не принятыя обратно обществами по отбытіи наказанія, или удаленныя ими за ихъ порочность, подвергались въ административномъ порядкѣ ссылкѣ въ Тобольскую и Томскую губерніи и тамъ, подобно ссыльно-поселенцамъ Восточной Сибири, причислялись къ деревнямъ старожиловъ.

Обсуждая вопросъ о, такъ называемой, „отмѣнѣ ссылки“, Государственный Совѣтъ, между прочимъ, пришелъ къ убѣжденію въ необходимости отмѣны принадлежащаго сельскимъ и мѣщанскимъ обществамъ права непринятія въ свою среду отбывшихъ наказаніе сочленовъ. Совершенно правильно указано было Государственнымъ Совѣтомъ, что право непринятія въ свою среду порочныхъ членовъ имѣло нѣкоторый смыслъ въ то время, когда сельскій и отчасти мѣщанскій бытъ носили, дѣйствительно, болѣе или менѣе патріархальный характеръ, когда между членами, входившими въ составъ одного общества, существовала, дѣйствительно, органическая внутренняя связь. Въ настоящее время патріархальный бытъ отошелъ въ вѣчность, и потому нѣтъ никакихъ основаній предоставлять обществу право быть судьею нравственности своихъ сочленовъ. Съ другой стороны, не менѣе справедливо указывалось и на то, что, осуществляя право непринятія въ свою среду лицъ, отбывшихъ наказаніе, общества сплошь и рядомъ руководствуются посторонними и нерѣдко своекорыстными соображеніями: родственными связями просителя, его матеріальнымъ положеніемъ, враждою къ нему вліятельныхъ лицъ, желаніемъ

завладѣть надѣломъ непринятаго обратно сообщественника и т. под. Наконецъ, Государственному Совѣту представлялось безспорнымъ, что ежегодная высылка въ сибирскія губерніи значительнаго количества лицъ[1]), попадающихъ безъ всякой, съ своей стороны, новой вины, въ тяжелое положеніе ссыльно-поселенцевъ, отражается весьма неблагопріятнымъ образомъ на благосостояніи Сибири.

Казалось-бы, тѣ-же соображенія и съ такою же убѣдительностью говорятъ и противъ другого права податныхъ обществъ—права исключенія изъ своей среды, такъ называемыхъ, порочныхъ членовъ. Не отличаясь, по своимъ послѣдствіямъ, отъ права непринятія отбывшихъ наказаніе, право исключенія „порочныхъ“ членовъ, по своему существу, представляется еще болѣе опаснымъ—въ особенности, въ настоящее время, въ эпоху обостренія политическихъ страстей, когда такъ легко оно можетъ превратиться въ оружіе чисто-политической борьбы.

Тѣмъ не менѣе, Государственный Совѣтъ призналъ возможнымъ отмѣнить это право исключительно въ отношеніи мѣщанскихъ обществъ.

Что касается сельскихъ обществъ, то за ними Государственный Совѣтъ, въ общемъ своемъ со-

---

[1]) По даннымъ м-ва внутр. дѣлъ, до 1900 г. ежегодно высылалось въ Сибирь около 1300 человѣкъ, по отбытіи ими наказанія, за непринятіе ихъ въ свою среду податными обществами; по даннымъ главнаго тюремнаго управленія, число высылаемыхъ такимъ образомъ лицъ превышало 2000 человѣкъ.

браніи, большинствомъ голосовъ—32 противъ 18 —призналъ необходимымъ это право и на будущее время сохранить, причемъ единственымъ аргументомъ въ пользу такого рѣшенія явилось указаніе на неудовлетворительность постановки у насъ уголовнаго правосудія и недостаточность средствъ полицейской охраны. Полагая, что отмѣна разсматриваемаго права имѣла-бы своимъ послѣдствіемъ умноженіе случаевъ самосуда надъ лицами, подозрѣваемыми въ совершеніи особенно тяжелыхъ въ крестьянскомъ быту преступленій,— надъ конокрадами, поджигателями, лицами, крадущими снопы съ поля и т. под., Государственный Совѣтъ предпочелъ сохранить въ нашемъ законодательствѣ административную ссылку для того, чтобы не замѣнить ее „еще болѣе несправедливой расправой—смертоубійствомъ". Вмѣстѣ съ тѣмъ, онъ счелъ необходимымъ обставить исключеніе порочныхъ членовъ условіями, гарантирующими, до нѣкоторой степени, личность отъ необдуманнаго или своекорыстнаго произвола односообщественниковъ[1]).

По дѣйствующему праву (зак. 10 іюня 1900 г., вошедшій въ приложеніе къ ст. 205 уст. пред. прест., т. XIV св. зак., по прод. 1906 г.), удаленіе изъ состава крестьянскихъ обществъ лицъ, „дальнѣйшее пребываніе коихъ въ этой средѣ угро-

---

[1]) Выписка изъ журналовъ соед. департаментовъ 24 и 26 апрѣля и 1 мая 1900 г. и общаго собранія Г. С. 27 мая того же года по вопросу объ отмѣнѣ ссылки (Матеріалы Особ. Совѣщанія гр. Игнатьева I, стр. 153 и сл.).

жаетъ мѣстному благосостоянію и безопасности", происходитъ по приговорамъ сельскаго схода. Если въ составѣ общества менѣе трехсотъ душъ, приговоръ сельскаго схода приводится въ исполненіе не иначе, какъ по утвержденіи его волостнымъ сходомъ.

Для дѣйствительности приговора необходимо: чтобы на сельскомъ сходѣ присутствовалъ сельскій староста, а на волостномъ—волостной старшина; чтобы приговоръ былъ принятъ большинствомъ не менѣе $^2/_3$ крестьянъ, имѣющихъ право участія на сходѣ; чтобы въ приговорѣ изложены были свѣдѣнія о хозяйственномъ бытѣ и образѣ жизни удаляемаго, а также основанія, по коимъ онъ признается угрожающимъ мѣстному благосостоянію и безопасности. Не могутъ быть удаляемы несовершеннолѣтніе и лица старѣе шестидесяти лѣтъ, а также одержимыя болѣзнями и увѣчьемъ, препятствующими слѣдовать въ ссылку.

Приговоръ провѣряется на мѣстѣ—не только съ точки зрѣнія его законности, но и съ точки зрѣнія уважительности его основаній—земскимъ начальникомъ. Признавъ приговоръ составленнымъ правильно и основательно, земскій начальникъ представляетъ его уѣздному предводителю дворянства, а послѣдній, со своимъ отзывомъ, препровождаетъ его въ губернское присутствіе. Губернское присутствіе, по провѣркѣ законности приговора и уважительности его основаній, утверждаетъ его или отказываетъ въ его утвержденіи.

Дѣйствительность вышеуказанныхъ гарантій весьма проблематична. Провѣрка приговора земскимъ начальникомъ имѣетъ тѣмъ менѣе значенія, что чаще всего именно имъ возбуждается вопросъ объ удаленіи изъ общества порочнаго члена. По свидѣтельству Государственнаго Совѣта, основанному на оффиціально провѣренныхъ данныхъ, съ введеніемъ въ дѣйствіе положенія о земскихъ участковыхъ начальникахъ, число ежегодно удаляемыхъ изъ общества нетолько не сократилось, но даже нѣсколько увеличилось. Столь-же мало надежной гарантіей является провѣрка приговоровъ уѣзднымъ предводителемъ дворянства,—въ особенности, въ тѣхъ случаяхъ, когда прямымъ или косвеннымъ основаніемъ къ удаленію является, такъ называемая, политическая неблагонадежность предназначеннаго къ удаленію лица.

Гораздо существеннѣе другая гарантія, впервые установленная закономъ 1900 г.

Для того, чтобы предупредить легкомысленное составленіе приговоровъ объ удаленіи „порочныхъ“ членовъ, законъ возлагаетъ на сельское общество всѣ издержки на снабженіе одеждою и кормовыми деньгами какъ самого удаляемаго, такъ равно и переселяемыхъ вмѣстѣ съ нимъ членовъ его семьи, въ теченіе времени со дня передачи удаляемаго въ распоряженіе правительства до прибытія его на мѣсто новаго водворенія.

По новому закону, членамъ семьи удаляемаго предоставляется, если они того желаютъ, не слѣдовать за нимъ въ мѣсто его новаго водворенія;

въ такомъ случаѣ, они могутъ сохранить его земельный надѣлъ.

Если же надѣлъ переходитъ къ обществу, то, кромѣ расходовъ на снабженіе одеждой и кормовыми деньгами до окончательнаго водворенія удаляемаго, общество должно изъ своихъ средствъ покрыть издержки на кормовое довольствіе удаленнаго и находящихся при немъ членовъ его семьи въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ со дня передачи его въ распоряженіе правительства.

Послѣдствіемъ исключенія изъ общества является, какъ указано выше, административная ссылка.

Тотчасъ по провѣркѣ приговора объ исключеніи, земскій начальникъ можетъ распорядиться о заключеніи удаляемаго подъ стражу. Засимъ удаленный препровождается этапнымъ порядкомъ въ одну изъ мѣстностей, указываемыхъ на каждое трехлѣтіе впередъ Высочайше утвержденнымъ положеніемъ совѣта министровъ. Въ мѣстѣ своего водворенія удаленный отдается подъ надзоръ полиціи; по истеченіи пяти лѣтъ, въ случаѣ одобрительнаго поведенія, ему разрѣшается переходить на жительство въ другія губерніи, кромѣ той, изъ которой онъ былъ удаленъ.

III. Административная высылка по правиламъ Положенія о видахъ на жительство 3-го іюня 1894 года.

Согласно ст. 26 Положенія, при обнаруженіи лица, отлучившагося или проживающаго безъ установленнаго вида тамъ, гдѣ онъ требуется, или же съ видомъ просроченнымъ, либо ненадлежа-

щимъ, полиція, если лицо это докажетъ свою самоличность, выдаетъ ему свидѣтельство на срокъ, достаточный для полученія вида на жительство и, во всякомъ случаѣ, не долѣе, чѣмъ на шесть мѣсяцевъ. По истеченіи срока такого свидѣтельства, владѣлецъ его снабжается полиціей особымъ удостовѣреніемъ для отбытія въ семидневный срокъ на мѣсто постояннаго жительства, и только въ томъ случаѣ, если и въ этотъ срокъ онъ не отбудетъ въ означенное мѣсто, онъ высылается въ него мѣрами полиціи (ст. ст. 27 и 28 Пол.).

Особыя правила дѣйствуютъ по разсматриваемому предмету въ Петербургѣ [прилож. къ ст. 31 (прим.) Уст. о пасп., т. XIV св. зак. изд. 1903 г.].

При обнаруженіи лица, проживающаго въ Петербургѣ безъ установленнаго вида, или же съ видомъ просроченнымъ, либо ненадлежащимъ, полиція производитъ дознаніе объ образѣ его жизни, занятіяхъ и поведеніи. Вопросъ о предоставленіи ему отсрочки для полученія вида на жительство рѣшается совѣщательнымъ присутствіемъ, состоящимъ при градоначальникѣ. Если окажется, что проживающій безъ вида, не имѣя средствъ къ существованію, ведетъ жизнь праздную и, вообще, предосудительную и притомъ подвергался по суду наказанію, то онъ высылается немедленно, безъ предоставленія ему какой либо отсрочки, изъ столицы; при этомъ въѣздъ въ столицу можетъ быть ему воспрещенъ на срокъ не болѣе 4 лѣтъ.

Приведенныя постановленія, со времени изданія временнаго закона 5 октября 1906 г., разрѣшившаго, между прочимъ, выдачу безсрочныхъ

видовъ на жительство лицамъ, такъ наз., податныхъ состояній, должны потерять—по крайней мѣрѣ, отчасти—свое значеніе. Однако, насколько извѣстно, законъ 5 октября лишь весьма постепенно и медленно входитъ въ жизнь,—и, слѣдовательно, правила о высылкѣ проживающихъ съ просроченнымъ видомъ на жительство или вовсе безъ вида и въ настоящее время находятъ себѣ широкое примѣненіе.

IV. Административная высылка и ссылка, какъ мѣры непосредственнаго принужденія къ исполненію законовъ, ограничивающихъ свободу передвиженія нѣкоторыхъ категорій лицъ.

Согласно ст. 881 Общ. учр. губ., полиціи предоставляется въ административномъ порядкѣ препровождать въ мѣсто постояннаго жительства такихъ лицъ, пребываніе которыхъ обнаружено въ мѣстностяхъ, гдѣ проживаніе имъ по тѣмъ или инымъ причинамъ воспрещено. Высылку этихъ лицъ законъ не обусловливаетъ предварительною судебной провѣркой правильности и достаточности ея основаній. Поэтому мѣрами полиціи могутъ быть высылаемы: евреи, проживающіе внѣ мѣстъ, указанныхъ для сего закономъ [1]); цыгане, изобличенные въ кочеваніи [2]); священнослужители, лишенные за пороки и неблагочинные поступки духовнаго сана—изъ обѣихъ столицъ [3]),

[1] Уст. о пасп., ст. 74.

[2]) Уст. пред. и пресѣч. прест., ст. 159.

[3]) Тамъ-же, стр. 179, прим.

послушники монастырей, исключенные изъ духовнаго званія за дурное поведеніе—изъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ находятся монастыри, изъ коихъ они исключены [1]). Лица, обвиняемыя или подозрѣваемыя въ кражахъ лошадей и скота въ губерніяхъ и областяхъ Астраханской, Ставропольской, Кубанской и нѣк. друг., подлежатъ въ административномъ порядкѣ высылкѣ въ Восточную Сибирь [2]).

V. Высылка иностранцевъ заграницу.—Высылка иностранцевъ относится дѣйствующимъ законодательствомъ къ числу нормальныхъ полномочій административной власти (примѣч. 1 къ ст. 1 Уст. пред. прест.). До недавняго времени высылка эта не была регламентирована никакимъ закономъ и осуществлялась по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ. Вполнѣ естественно, что при такихъ условіяхъ по поводу высылки иностранцевъ между русскими и иностранными правительствами нерѣдко возникали, болѣе или менѣе, серьезные и, во всякомъ случаѣ, нежелательные конфликты.

Во избѣжаніе этихъ конфликтовъ, 26 мая 1893 г. изданъ былъ новый законъ „объ удаленіи иностранцевъ изъ предѣловъ Россіи“. Сущность этого закона заключается въ слѣдующемъ.

Высылка иностранцевъ заграницу производится по усмотрѣнію министра внутреннихъ дѣлъ, а въ мѣстностяхъ, подчиненныхъ военному министру, по усмотрѣнію послѣдняго. Право высылки принадлежитъ, равнымъ образомъ, генералъ-губерна-

[1]) Тамъ-же, стр. 177. прим.

[2]) Тамъ-же, прил. къ ст. 227 (прим. 2).

торамъ въ мѣстностяхъ, имъ подвѣдомственныхъ; оно можетъ быть, въ порядкѣ верховнаго управленія, предоставлено губернаторамъ.

Не могутъ быть удаляемы заграницу иностранцы, приговоренные къ каторжнымъ работамъ или къ ссылкѣ на поселеніе.

Высылка производится либо путемъ добровольнаго удаленія иностранца за-границу вслѣдствіе предъявленнаго ему о томъ требованія, либо путемъ препровожденія иностранца этапнымъ порядкомъ къ границѣ съ предъявленіемъ его къ принятію въ соотвѣтствующихъ пограничныхъ пунктахъ иностраннымъ пограничнымъ властямъ.

Только этапнымъ порядкомъ производится высылка иностранцевъ, однажды уже не исполнившихъ требованія объ оставленіи предѣловъ Россіи, равно какъ иностранцевъ, удаленныхъ за границу и затѣмъ самовольно возвратившихся въ Россію. Наоборотъ, иностранцы, о выдачѣ которыхъ было предъявлено со стороны иностраннаго правительства требованіе, признанное не подлежащимъ удовлетворенію, удаленію этапнымъ порядкомъ ни въ какомъ случаѣ не подлежатъ.

Иностранцы, удаленіе коихъ не состоялось: a) вслѣдствіе неисполненіи ими требованія объ оставленіи Россіи, если они не подлежатъ удаленію этапнымъ порядкомъ, и b) вслѣдствіе непринятія ихъ иностранными пограничными властями, или отказа въ ихъ принятіи правительствомъ подлежащаго иностраннаго государства,—могутъ быть, по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, принудительно водворяемы на жительство въ одну

изъ мѣстностей, указываемыхъ для ихъ водворенія на каждое трехлѣтіе Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Совѣта Министровъ. Въ тѣхъ же мѣстностяхъ могутъ быть принудительно водворяемы иностранцы, самовольно возвратившіеся въ Россію послѣ двукратнаго ихъ удаленія за границу.

Водворенные въ означенныхъ мѣстностяхъ иностранцы въ теченіе 5 лѣтъ находятся подъ надзоромъ полиціи и къ занятію торговлей или промыслами допускаются съ разрѣшенія губернатора. По прошествіи пяти лѣтъ, они могутъ исходатайствовать себѣ пріемный приговоръ сельскаго или мѣщанскаго общества и, по вступленіи въ русское подданство, причисляются къ обществу съ разрѣшенія министровъ внутреннихъ дѣлъ и финансовъ.

V. Вооруженное принужденіе.

§ 1.

Переходимъ къ разсмотрѣнію послѣдняго изъ нормальныхъ принудительныхъ полномочій полицейской власти,—къ вопросу о дѣйствіи оружіемъ въ видахъ обезпеченія общественнаго спокойствія и порядка.

Дѣйствіе оружіемъ, по самому своему существу, является „послѣднимъ средствомъ“, ultimum remedium власти. Тѣмъ не менѣе, оно необходимо должно быть отнесено къ числу ея нормальныхъ принудительныхъ полномочій, ибо полномо-

чіе это предоставляется правительственной власти не исключительнымъ, а общимъ законодательствомъ. Поскольку правительственная власть, вообще, осуществляетъ исполнительную функцію, поскольку она является принудительною властью—она должна имѣть право и возможность прибѣгать къ вооруженному принужденію во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда исполненіе закона никакимъ другимъ способомъ не можетъ быть обезпечено.

Несмотря на всю тяжесть послѣдствій, связанныхъ съ примѣненіемъ разсматриваемой принудительной мѣры, эта мѣра, по своему существу, имѣетъ не репрессивный, а превентивный (предупредительный) характеръ. Для прекращенія безпорядковъ допускается дѣйствіе оружіемъ, независимо отъ привлеченія къ уголовной отвѣтственности лицъ, принимающихъ въ этихъ безпорядкахъ участіе; если такія лица пострадали при подавленіи безпорядковъ, обстоятельство это, само по себѣ, не освобождаетъ ихъ отъ отвѣтственности по суду. Съ другой стороны, употребленіе оружія съ репрессивною цѣлью, послѣ того, какъ безпорядки прекратились—вспомнимъ исторію нашихъ, такъ называемыхъ, карательныхъ экспедицій,—всегда и необходимо является незаконнымъ.

Само собою разумѣется, что чрезвычайная серьезность разсматриваемой мѣры требуетъ чрезвычайной осторожности отъ законодателя, регламентирующаго ея примѣненіе,—и, въ особенности, строгой отвѣтственности по суду за всякое злоупотребленіе или легкомысленное пользованіе, безъ

крайней необходимости, этимъ крайнимъ средствомъ.

Въ Англіи употребленіе оружія для подавленія безпорядковъ регулируется актомъ о бунтахъ (Riot-Act) Георга I.

Согласно этому акту, приказъ о дѣйствіи оружіемъ долженъ исходить отъ судьи. Если двѣнадцать или болѣе человѣкъ соберутся въ мятежную и бунтовщическую толпу, судья обязанъ обратиться къ нимъ съ предупрежденіемъ въ опредѣленныхъ выраженіяхъ, предписанныхъ актомъ,—приглашая ихъ разойтись. Если затѣмъ, по прошествіи часа, толпа не разойдется, судья можетъ приказать войскамъ стрѣлять въ бунтовщиковъ или атаковать ихъ холоднымъ оружіемъ.

Независимо отъ случая, предусмотрѣннаго актомъ о бунтахъ, войска имѣютъ право прибѣгнуть къ оружію для подавленія мятежа хотя бы и въ отсутствіи судьи, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда жизни и собственности людей угрожаетъ непосредственная и неотвратимая опасность, — т. е. въ тѣхъ случаяхъ, когда возстановленіе общественнаго мира, хотя бы и силой оружія, вмѣняется въ обязанность всякому частному лицу.

Наилучшей гарантіей противъ возможныхъ злоупотребленій со стороны лицъ,—безразлично, должностныхъ или частныхъ,—прибѣгающихъ къ дѣйствію оружіемъ, является строгая ихъ отвѣтственность предъ общимъ судомъ, т. е., въ данномъ случаѣ, предъ судомъ присяжныхъ. Вопросъ о томъ, была ли сила, пущенная въ ходъ дѣйствительно необходимой, рѣшается судомъ

присяжныхъ,—и это обстоятельство является болѣе, чѣмъ достаточнымъ для того, чтобы къ дѣйствію оружіемъ должностныя, или, вообще, заинтересованныя лица прибѣгали лишь въ случаяхъ дѣйствительной и безусловной необходимости [1]).

Во Франціи право употребленія вооруженной силы регулируется закономъ 7 іюня 1848 г. Согласно ст. 3-ей этого закона, когда вооруженное или невооруженное сборище появится на улицѣ, мэръ, либо его помощникъ, а при отсутствіи ихъ, полицейскій комиссаръ, или всякій иной органъ исполнительной власти, имѣя на себѣ трехцвѣтный шарфъ, отправляется на мѣсто сборища. Барабанный бой извѣщаетъ о прибытіи должностного лица. Если сборище вооружено, то должностное лицо заявитъ требованіе прекратить сборище и разойтись. Если это первое требованіе не будетъ имѣть успѣха, то, вслѣдъ за барабаннымъ боемъ, должностное лицо заявить вторично такое-же требованіе. Въ случаѣ сопротивленія, сборище будетъ разсѣяно силою. Если-же сборище не имѣетъ при себѣ оружія [2]), то должностное лицо, послѣ перваго барабаннаго боя, попроситъ гражданъ разойтись. Если они этого

---

[1]) О томъ, какъ относятся англійскіе судьи къ подавленію силой оружія мятежныхъ сборищъ см. у Дайси, Основы госуд. права Англіи (русск. перев., 2-ое изд.) прибавленіе VI, стр. 564 и сл.

[2]) Сборище почитается вооруженнымъ: 1) когда нѣкоторыя изъ образующихъ толпу лицъ имѣютъ при себѣ тайно либо открыто оружіе; 2) когда даже одно изъ такихъ, открыто носящихъ оружіе, лицъ немедленно не изгоняется изъ среды, образующей скопище людей.

не исполнятъ, то будутъ сдѣланы послѣдовательно три увѣщанія. Въ случаѣ сопротивленія, сборище будетъ разсѣяно силою.

Порядокъ употребленія вооруженной силы опредѣляется циркуляромъ министра внутреннихъ дѣлъ 15 января 1905 г. [1]). Право вызова войскъ принадлежитъ префектамъ, су-префектамъ, мэрамъ, помощникамъ мэровъ, полицейскимъ комиссарамъ. Вызовъ долженъ быть сдѣланъ непремѣнно въ письменной формѣ. Въ вызовѣ должна быть указана цѣль, для которой понадобились войска; но засимъ только командиру войсковой части принадлежитъ выборъ и исполненіе мѣръ, къ которымъ, смотря по обстоятельствамъ, приходится прибѣгать для достиженія цѣли, указанной въ вызовѣ; однако, къ дѣйствію оружіемъ военная власть прибѣгаетъ не иначе, какъ съ разрѣшенія гражданскаго должностного лица, которое должно быть сдѣлано въ письменной формѣ. Войска дѣйствуютъ до тѣхъ поръ, пока гражданскія власти не увѣдомятъ начальника, что его услуги больше не нужны.

Особенность вышеприведенныхъ правилъ заключается въ томъ, что, при подавленіи безпорядковъ, руководящая роль остается за гражданскою властью: отъ нея, во всякомъ случаѣ, зависитъ опредѣленіе начала и конца примѣненія вооруженной силы.

---

[1]) Русскій переводъ циркуляра 1905 г. въ приложеніи къ Запискѣ Фриша о полицейскомъ законодательствѣ Франціи (Матеріалы, т. X ч. I, стр. 107 и сл.).

Что касается Германіи, то здѣсь, общеимперскаго права, регулирующаго употребленіе вооруженной силы, не существуетъ. Согласно ст. 66 имперской конституціи, отдѣльные государи вправѣ пользоваться расположенными въ ихъ странѣ войсками, хотя и не ихъ собственными, для полицейской цѣли. Въ большинствѣ Германскихъ государствъ, на основаніи военной конвенціи съ Пруссіей, дѣйствуетъ по разсматриваемому вопросу прусское право.

По прусскому праву, гражданскія власти имѣютъ право призывать военную силу только въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ и при соблюденіи требуемыхъ закономъ формальностей. Призывъ войскъ при мятежѣ исходитъ отъ мѣстной административной власти, отъ оберъ-президента, а въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, и отъ окружного начальника. Отъ усмотрѣнія воинскаго начальника всецѣло зависитъ, какимъ образомъ должна быть употреблена сила. Руководящая роль при усмиреніи безпорядковъ принадлежитъ военному, а не гражданскому, начальству. Войско пускаетъ въ ходъ оружіе только въ томъ случаѣ, если бунтующей толпой учинено нападеніе, или оказано войску фактическое сопротивленіе [1]). Особыя правила, составленныя по французскому образцу, регулируютъ разсматриваемый вопросъ въ Баваріи.

---

[1]) Правит. распор. 17 августа 1835 г.; зак. 20 марта 1837 г.

§ 2.

Русское законодательство различаетъ двѣ формы вооруженнаго принужденія: 1) употребленіе оружія полицейскими и жандармскими чинами, и 2) призывъ войскъ.

Что касается первой формы, то она регламентируется закономъ 10 октября 1879 г., составляющимъ приложеніе къ ст. 688 Общ. Учр. Губ. (т. II св. зак.). Сущность этого закона заключается въ слѣдующемъ:

Каждому, въ отдѣльности, полицейскому или жандармскому чину, дѣйствующему не въ составѣ командъ, употребленіе оружія разрѣшается въ слѣдующихъ случаяхъ: для отраженія всякаго вооруженнаго нападенія, или, хотя бы и не вооруженнаго, если никакое иное средство защиты невозможно; для обороны другихъ лицъ отъ нападенія, угрожающаго ихъ жизни, здоровью или неприкосновенности; для задержанія арестанта, совершившаго побѣгъ, или преступника, сопротивляющагося задержанію.

Что касается полицейскихъ и жандармскихъ командъ, то имъ разрѣшается прибѣгать къ оружію не иначе, какъ съ соблюденіемъ установленныхъ закономъ правилъ.

Отъ распоряжающагося на мѣстѣ безпорядковъ начальства зависитъ опредѣленіе времени, когда должно приступить къ дѣйствію оружіемъ.

О предстоящемъ дѣйствіи оружіемъ неповинующіеся должны быть предупреждены троекра нымъ громогласнымъ заявленіемъ; огнестрѣльное

оружіе должно быть употребляемо не иначе, какъ въ случаяхъ неизбѣжной необходимости, когда никакими другими способами нельзя будетъ прекратить безпорядокъ.

Безъ предварительнаго предупрежденія, разрѣшается дѣйствіе оружіемъ только въ тѣхъ крайнихъ случаяхъ, когда сдѣлано будетъ нападеніе на команду, или когда окажется нужнымъ спасти быстрымъ дѣйствіемъ лицъ, подвергшихся нападеніямъ со стороны возмутившихся.

Вопросъ о призывѣ войскъ для содѣйствія гражданскимъ властямъ до самаго послѣдняго времени былъ регламентированъ зак. 3 окт. 1877 г., вошедшимъ въ приложеніе къ ст. 316 Общ. Учр. Губ.; но затѣмъ 7 февраля 1906 г., въ самый разгаръ революціоннаго движенія, были изданы новыя правила о порядкѣ призыва войскъ, являющіяся непосредственнымъ продуктомъ пережитой страною смутной эпохи и отражающія въ своемъ содержаніи тѣ уродливыя настроенія, которыя, понятнымъ образомъ, были созданы этой эпохой.

Уже по самой своей внѣшности законъ 7 февраля 1906 г. производитъ непривычное впечатлѣніе: законъ начинается съ пространнаго изложенія мотивовъ, имѣвшихся въ виду Государственнымъ Совѣтомъ при выработкѣ его содержанія. При этомъ мотивы, являющіеся какъ-бы оправдательной къ закону запиской, несмотря на свою пространность, касаются не всего, вообще, содержанія закона, весьма разнообразнаго, а одного только его постановленія, стыдливо спрятаннаго въ примѣчаніи къ одной изъ его статей. Примѣчаніе

это—къ ст. 30-ой закона—гласитъ: „для предупрежденія неповинующейся толпы ни стрѣльба вверхъ, ни стрѣльба холостыми патронами не должны быть допускаемы".

Что касается, прежде всего, стрѣльбы вверхъ, то, по мнѣнію Государственнаго Совѣта, такая стрѣльба никоимъ образомъ не можетъ быть допущена, ибо, не поражая бунтующей толпы, при дальнобойности современныхъ ружей, она можетъ причинить неисчислимый вредъ лицамъ, не только не участвующимъ въ безпорядкахъ, но и находящимся въ далекомъ отъ мѣста ихъ совершенія разстояніи.

Мы не станемъ останавливаться на вопросѣ, въ какой мѣрѣ вышеприведенное соображеніе представляется технически правильнымъ. Только спеціалисты могутъ рѣшить, дѣйствительно-ли стрѣльба вверхъ опаснѣе для лицъ, не принимающихъ участія въ безпорядкахъ, стрѣльбы вдоль улицъ, хотя бы направленной непосредственно въ неповинующуюся толпу.

Гораздо интереснѣе другое соображеніе, касающееся стрѣльбы холостыми патронами. По мнѣнію Государственнаго Совѣта, при употребленіи такой стрѣльбы—въ особенности, если она сдѣлается обычнымъ пріемомъ при подавленіи безпорядковъ—всякія мѣры увѣщанія и предупрежденія утратятъ дѣйствіе. Если толпа будетъ знать, что войска—по крайней мѣрѣ, въ нѣкоторыхъ случаяхъ—стрѣляютъ сначала холостыми патронами, дѣйствіе сразу боевыми патронами можетъ оказаться для толпы неожиданнымъ и повлечь за собою большее

число жертвъ, чѣмъ въ томъ случаѣ, если-бы она знала, что войска всегда обязаны стрѣлять боевыми патронами. Съ другой стороны, если, дѣйствительно, первые залпы въ толпу будутъ сдѣланы холостыми патронами, то толпа, замѣтивъ недѣйствительность открытаго противъ нея огня, можетъ ожидать повторенія холостыхъ залповъ и не только не прекратитъ безпорядковъ, но сдѣлается еще болѣе настойчивой въ своихъ дѣйствіяхъ. Изданіе закона, запрещающаго войскамъ употреблять холостые патроны, и неуклонное примѣненіе этого закона скоро п р і у ч и т ъ населеніе видѣть въ войскахъ грозную силу, а не только средство устрашенія. При такихъ условіяхъ, одно появленіе предъ бунтующею толпой войскъ окажетъ на нее устрашающее дѣйствіе и заставитъ многихъ отказаться отъ участія въ безпорядкахъ.

Такимъ образомъ, воспрещеніе стрѣльбы холостыми патронами преслѣдуетъ цѣль, такъ сказать, воспитательнаго характера. Намъ думается, однако, что приведенныя соображенія грѣшатъ черезчуръ упрощеннымъ пониманіемъ психологіи бунтующей толпы. Какъ будто бы т о л ь к о надежда на безнаказанность создаетъ революціонное настроеніе массъ!... И какъ будто предупрежденіе неповинующихся холостымъ залпомъ способно создать такую надежду у толпы!.. Въ словахъ Государственнаго Совѣта слышенъ отзвукъ давно отжившихъ воззрѣній: какъ можно скорѣе разстрѣлять неповинующуюся — не всегда „бунтующую“—толпу для того, чтобы д р у г и м ъ н е п о в а д н о б ы л о...

Сущность закона 7 февраля 1906 г. заключается въ слѣдующемъ.

Прежде всего, законъ пытается исчерпывающимъ образомъ опредѣлить тѣ случаи, когда могутъ быть вызываемы войска для содѣйствія гражданскимъ властямъ. По общему правилу, войска могутъ быть призываемы лишь въ крайней необходимости и при недостаточности полицейскихъ средствъ (ст. 1). При этихъ условіяхъ гражданскія власти имѣютъ право призывать войска въ слѣдующихъ случаяхъ: для охраненія благочинія при церковныхъ торжествахъ; для тушенія всякаго рода пожаровъ и, вообще, для борьбы со стихійными бѣдствіями; для задержанія ушедшихъ арестантовъ и поимки преступниковъ; для преслѣдованія скопищъ вооруженныхъ контрабандистовъ; для прекращенія безпорядковъ среди арестантовъ въ мѣстахъ заключенія; для содержанія карауловъ; для присутствованія при исполненіи судебныхъ приговоровъ; для содѣйствія судебнымъ властямъ; для сопровожденія казенныхъ имуществъ и транспортовъ. (ст. 2, §§ 1—3; ст. 4; ст. 5). Въ нѣкоторыхъ изъ этихъ случаевъ законъ опредѣляетъ особый порядокъ призыва войскъ (ст. 9, ст. 11, ст. 12), на разсмотрѣніи котораго мы останавливаться не станемъ.

Кромѣ тѣхъ случаевъ, которые указаны выше, войска могутъ быть вызываемы—и въ этомъ заключается наиболѣе существенное содержаніе закона—для прекращенія безпорядковъ, угрожающихъ общественной безопасности: народныхъ безпорядковъ, массовыхъ сопротивленій граждан-

скимъ властямъ и насильственнаго похищенія и разрушенія имуществъ. (ст. 2, § 4). Что касается предупрежденія могущихъ возникнуть безпорядковъ, то для этой цѣли допускается требованіе войскъ лишь въ тѣ пункты, гдѣ совсѣмъ не имѣется гарнизона, или гдѣ онъ недостаточенъ. Въ мѣстахъ-же постояннаго квартированія войскъ, гражданскія власти имѣютъ право требовать, чтобы войска, оставаясь въ казармахъ, были готовы немедленно явиться къ мѣсту безпорядковъ по ея вызову; кромѣ того, въ видахъ предупрежденія могущаго произойти нападенія, по соглашенію гражданскихъ и военныхъ властей, могутъ быть даны команды для охраны правительственныхъ и иныхъ, имѣющихъ важное общественное значеніе, учрежденій, зданій и сооруженій (ст. 3).

Право призыва войскъ, по общему правилу, принадлежитъ: сенаторамъ, во время производства ими ревизіи, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ, градоначальникамъ, начальникамъ полиціи въ городахъ и уѣздахъ, начальникамъ жандармскихъ желѣзнодорожныхъ полицейскихъ управленій и ихъ отдѣленій, начальникамъ важнѣйшихъ, указанныхъ въ самомъ законѣ, мѣстъ заключенія (ст. 6). Изъ перечисленныхъ лицъ начальники полиціи, жандармскихъ управленій и мѣстъ заключенія, за исключеніемъ случаевъ крайней необходимости, вызываютъ войска не иначе, какъ съ согласія губернатора или градоначальника (ст. 8).

Требованіе о призывѣ войскъ предъявляется

въ письменной формѣ; однако-же, въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, оно можетъ быть предъявлено словесно или всякимъ инымъ способомъ, съ послѣдующимъ—не позже ближайшаго дня—подтвержденіемъ его въ письменной формѣ (ст. 14); при требованіи военному начальству сообщается цѣль вызова, примѣрная величина воинской части и прочія свѣдѣнія о положеніи дѣла. Окончательное опредѣленіе рода и количества войскъ зависитъ отъ усмотрѣнія военнаго начальства. Недоразумѣнія по этому поводу между нимъ и жандармскими властями разрѣшаются командующими войсками въ округахъ (ст. 17).

Призванныя для содѣйствія гражданскимъ властямъ войска размѣщаются сосредоточенно и, по возможности, въ наиболѣе обширныхъ помѣщеніяхъ, отнюдь не по одиночкѣ (ст. 16).

Однимъ изъ наиболѣе важныхъ вопросовъ, регулируемыхъ разсматриваемымъ закономъ, является вопросъ о порядкѣ и способѣ опредѣленія т о г о м о м е н т а, съ котораго начинается дѣйствіе оружіемъ. Въ этомъ отношеніи между новымъ закономъ 7 февраля 1906 г. и прежнимъ—3 октября 1877 г., существуетъ нѣкоторое различіе. По закону 1877 г., при народныхъ безпорядкахъ и волненіяхъ опредѣленіе времени, когда войска должны приступить къ дѣйствію оружіемъ, зависитъ отъ усмотрѣнія гражданскаго начальства; и только въ томъ случаѣ, когда послѣднее отсутствуетъ на мѣстѣ безпорядковъ, военный начальникъ распоряжается по своему усмотрѣнію [ст. 16 прилож. къ ст. 316 (прим.) Общ. Учр. Губ.]. По

закону 1906 г., гражданское начальство передаетъ военному общее полномочіе по выполненію всѣхъ тѣхъ мѣропріятій, которыя могутъ повести къ прекращенію безпорядка, разсѣянію толпы или захвату ея (ст. 26). Осуществляя это полномочіе, военное начальство дѣйствуетъ самостоятельно до тѣхъ поръ, пока не признаетъ свою задачу исполненной (ст. 27). Опредѣленіе момента, съ котораго надлежитъ приступить къ дѣйствію оружіемъ, зависитъ отъ усмотрѣнія военнаго начальства, причемъ законъ ставитъ ему одно только условіе: чтобы дѣйствіе огнестрѣльнымъ оружіемъ допускаемо было лишь въ случаяхъ неизбѣжной необходимости, когда никакими другими способами нельзя будетъ прекратить безпорядокъ.

Самый порядокъ дѣйствія оружіемъ, равнымъ образомъ, опредѣляется новымъ закономъ существенно иначе, чѣмъ закономъ 1877 г. По закону 1877 г., для дѣйствія оружіемъ требуется, по общему правилу, наличность двухъ условій: во 1-хъ, спеціальное порученіе гражданской власти; во 2-хъ, предвареніе неповинующихся о томъ, что послѣ троекратнаго сигнала на трубѣ, горнѣ или барабанѣ начнется дѣйствіе оружіемъ. Безъ соблюденія этихъ условій допускается дѣйствіе оружіемъ исключительно въ случаяхъ крайней необходимости,—а именно: когда сдѣлано будетъ нападеніе на войска, или когда окажется нужнымъ спасти быстрымъ дѣйствіемъ жизнь лицъ, подвергшихся насиліямъ со стороны возмутившихся [ст. ст. 17 и 18 прилож. къ ст. 316 (прим.) Общ. Учр. Губ.].

По закону 1906 г., оружіе (холодное или огнестрѣльное) можетъ быть употребляемо войсками съ соблюденіемъ слѣдующихъ правилъ.

I. По передачѣ полномочій со стороны гражданскихъ властей и послѣ троекратнаго предупрежденія сигналомъ на трубѣ или барабанѣ:

1) для разсѣянія неповинующейся толпы;

2) противъ толпы, препятствующей движенію войскъ.

II. Не ожидая передачи полномочій со стороны гражданскихъ властей, но съ установленнымъ троекратнымъ предупрежденіемъ:

противъ толпы, оскорбляющей войска словами.

III. Не ожидая передачи полномочій со стороны гражданскихъ властей, и безъ всякаго предупрежденія:

1) противъ толпы или арестантовъ, нападающихъ на войска, или совершающихъ враждебныя противъ нихъ дѣйствія;

2) противъ производящихъ въ присутствіи войскъ насилія надъ личностью, насильственное разрушеніе имущества, зажигательство, или убійство;

3) противъ препятствующихъ или оказывающихъ сопротивленіе задержанію лицъ, подлежащихъ арестованію.

При этомъ, какъ уже указано выше, для предупрежденія неповинующейся толпы ни стрѣльба вверхъ, ни стрѣльба холостыми патронами не должны быть допускаемы (ст. 30 и прим. къ ней).

Что касается, наконецъ, прекращенія дѣйствія оружіемъ, то оно зависитъ исключительно отъ

усмотрѣнія военнаго начальства. Когда порядокъ возстановленъ, военное начальство заявляетъ объ этомъ гражданской власти, которая предоставляетъ войскамъ возвратиться съ мѣста дѣйствія въ свои квартиры (ст. 36).

Таково содержаніе закона 7 февраля 1906 г. Его основная тенденція—увеличить энергію вооруженнаго принужденія, путемъ предоставленія болѣе широкой иниціативы и болѣе свободной самодѣятельности вооруженной силѣ. Только исключительными условіями историческаго момента — чувствомъ ненависти и страха — можетъ быть объяснена, — если не оправдана, исключительная суровость его постановленій.

VI. Заключеніе.

Догматическій анализъ нормальныхъ принудительныхъ полномочій полицейской власти, казалось бы, не можетъ не привести къ тому заключенію, что отнюдь не въ недостаточности этихъ полномочій слѣдуетъ искать причину чрезмѣрнаго расширенія—и въ пространствѣ, и во времени—сферы примѣненія исключительнаго законодательства. Если даже исключить изъ числа нормальныхъ тѣ полномочія, которыя перенесены практикой, нерѣдко вопреки закону, изъ области исключительнаго въ область нормальнаго управленія, у полиціи всетаки останется достаточно, — болѣе, чѣмъ достаточно — средствъ для охраны безопасности и порядка.

Дѣйствительное осуществленіе начала неприкосновенности личности, во всякомъ случаѣ, необходимо должно привести къ бо́льшей опредѣленности и, слѣдовательно, къ бо́льшей ограниченности нормальныхъ полномочій полицейской власти [1]).

Нельзя, конечно, отрицать, что чрезмѣрно-широкое примѣненіе исключительныхъ мѣръ безопасности — отчасти, по крайней мѣрѣ — объясняется крайней неудовлетворительностью современной полицейской организаціи, вообще. Вопросъ о полицейской реформѣ—одинъ изъ наиболѣе неотложныхъ и важныхъ вопросовъ современности—конечно, выходитъ за рамки настоящаго изслѣдованія. Однако, и здѣсь необходимо указать, что до тѣхъ поръ, пока полиція безопасности не будетъ обособлена и отдѣлена отъ исполнительной полиціи, вообще; до тѣхъ поръ, пока полицейская организація не будетъ объединена, и взамѣнъ существующихъ нынѣ полицій—отдѣльнаго корпуса жандармовъ, желѣзнодорожной жандармской и общей полиціи—не будетъ образована единая полиція,—государственная стража, построенная на общихъ и однородныхъ началахъ; до тѣхъ поръ, пока, наряду съ государственной стражей, не будетъ создана общественная полиція, земская и городская,—до тѣхъ поръ охрана безопасности и

---

[1]) Критическое разсмотрѣніе законопроекта о неприкосновенности личности, внесеннаго правительствомъ въ государственную думу,—въ моей брош.: „О неприкосновенности личности“, Спб. 1908.

порядка — ни при общемъ, ни при исключительномъ положеніи — сколько-нибудь удовлетворительно поставлена не будетъ.

Одной изъ существенныхъ причинъ повсемѣстнаго и долговременнаго примѣненія исключительныхъ положеній несомнѣнно является крайняя неудовлетворительность качественнаго состава современной полиціи. Въ настоящее время, подъ вліяніемъ событій пережитой эпохи, все болѣе и болѣе входитъ въ моду новый оффиціальный культъ,—культъ полицейскаго мундира. Оффиціальные публицисты пишутъ о полиціи стилемъ ломоносовскихъ одъ. Мы далеки, разумѣется, отъ мысли отрицать, что, именно, въ смутное время полицейская служба является чрезвычайно отвѣтственной и трудною службой. Еще менѣе мы склонны отрицать, что за пережитые годы легко было бы привести не мало примѣровъ самоотверженной преданности долгу и даже героизма отдѣльныхъ представителей полицейской власти.

Дѣло, однако, не въ отдѣльныхъ лицахъ. Истиннымъ бѣдствіемъ народнымъ мы считаемъ неимовѣрно низкій умственный и нравственный уровень, чудовищную развращенность полиціи, вообще.

Еще въ началѣ 80-хъ годовъ сенаторскія ревизіи, предшествовавшія Кахановской комиссіи, раскрыли такую картину полицейскаго невѣжества, своекорыстія и произвола, что казалось, немедленная, неотложная полицейская реформа является вопросомъ самаго существованія государства.

Однако, никакой реформы не послѣдовало.

Прошло около 25 лѣтъ, и снова сенаторскія ревизіи обнаруживаютъ дальнѣйшее — совершенно невѣроятное—паденіе той самой полиціи, которая изъ стража безопасности и порядка превращается въ организованную и страшную силу, посягающую на безопасность и угрожающую порядку [1]).

---

[1]) Въ своемъ отчетѣ о Бакинской полиціи сен. Кузьминскій пишетъ: „Впечатлѣнія, выносимыя изъ ближайшаго ознакомленія съ полицейской отраслью управленія, какъ бы указываютъ на то, что назначеніе полиціи состоитъ не въ томъ, чтобы пещись объ охраненіи общественной безопасности и порядка, ограждать личную и имущественную неприкосновенность, предупреждать и пресѣкать преступленія, но въ томъ, чтобы не уважать чужихъ правъ, развивать въ населеніи дурныя и даже преступныя наклонности, убивать въ немъ сознаніе законности и подрывать всякое довѣріе и уваженіе къ правительственной власти... Полиція не только не содѣйствуетъ слѣдственной власти въ раскрытіи преступленія и виновности преступника, а скорѣе причиняетъ вредъ дѣлу... Она скрываетъ дѣйствительныя обстоятельства, сопровождавшія совершенныя преступленія и въ дознаніи искусственно создаетъ вымышленную картину преступленія, съ указаніемъ нерѣдко подставныхъ свидѣтелей и иныхъ умышленныхъ доказательствъ“.

Тотъ же сен. Кузьминскій въ отчетѣ объ Одесскомъ погромѣ пишетъ: „...во многихъ случаяхъ сами полицейскіе чины направляли толпы хулигановъ на разгромъ и разграбленіе еврейскихъ домовъ, квартиръ и лавокъ, снабжали хулигановъ дубинами изъ срубленныхъ деревьевъ, сами совмѣстно съ ними принимали участіе въ этихъ разгромахъ, грабежахъ и убійствахъ и руководили дѣйствіями толпы“. Аналогичные факты въ отчетахъ сен. Турау о Кіевскихъ безпорядкахъ, въ рапортѣ д. с. с. Савича о Гомельскомъ погромѣ, въ докладѣ ротмистра Пѣтухова о Сѣдлецкомъ погромѣ и т. д.

Такой полиціи необходимо исключительное положеніе: оно кормитъ полицію; оно гарантируетъ ей безнаказанность; оно санкціонируетъ ея произволъ.

Обсуждая вопросъ о полицейской реформѣ, Особое Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ графа Игнатьева, между прочимъ, указываетъ на необходимость „рѣшительныхъ“ мѣръ къ поднятію общаго служебнаго уровня полиціи. Къ числу такихъ мѣръ совѣщаніе относитъ улучшеніе матеріальнаго достатка и условій полицейской службы, повышеніе образовательнаго ценза для агентовъ полиціи, освобожденіе полиціи отъ множества обременяющихъ ее обязанностей, не имѣющихъ никакого отношенія къ прямому ея назначенію,—къ охранѣ спокойствія и порядка.

Все это, дѣйствительно, важно и необходимо. Но этого мало. Существеннымъ препятствіемъ къ улучшенію качественнаго состава полиціи является ея чрезвычайная непопулярность въ широкихъ (неоффиціальныхъ) общественныхъ кругахъ. Не слѣдуетъ скрывать отъ себя правды: полицейская служба донынѣ считается у насъ службой зазорной; люди, обладающіе необходимымъ для полицейской службы умственнымъ и нравственнымъ цензомъ, на эту службу не идутъ. Такъ будетъ до тѣхъ поръ, пока полиція, вообще, и жандармская, въ особенности, не утратятъ присущаго ей нынѣ противообщественнаго характера.

Произволъ всегда былъ и всегда будетъ ненавистенъ обществу; исключительное положеніе превращаетъ полицію въ орудіе систематическаго,

не останавливающагося ни предъ чѣмъ произвола. Отмѣна исключительнаго положенія, какъ нормальнаго средства управленія, явилась бы незамѣнимымъ средствомъ поднятія умственнаго и нравственнаго уровня полиціи. Исключительное положеніе будетъ необходимо до тѣхъ поръ, пока оно будетъ существовать.

ГЛАВА ВТОРАЯ.

Теорія исключительнаго положенія.

1. Догматическая конструкція исключительнаго положенія.

§ 1.

Подъ исключительнымъ положеніемъ мы понимаемъ совокупность исключительныхъ полномочій, въ чемъ-бы они ни состояли, предоставляемыхъ правительственной власти, при наступленіи обстоятельствъ, угрожающихъ извнутри или извнѣ существованію государства.

Теорія различаетъ двѣ формы исключительнаго положенія: военное (или осадное) положеніе, въ собственномъ смыслѣ этого слова, вводимое въ случаяхъ внѣшней войны; и фиктивное военное (или осадное) положеніе, вводимое въ случаяхъ внутреннихъ смутъ.

Положительное законодательство отдѣльныхъ государствъ, по общему правилу, регламентируетъ указанныя — по самому своему существу, различныя — формы исключительнаго положенія существенно различнымъ образомъ.

Въ дальнѣйшемъ мы не останавливаемся вовсе на разсмотрѣніи исключительнаго положенія, дѣйствующаго во время войны; наше изслѣдованіе мы посвящаемъ, такъ называемому, фиктивному военному положенію, — т. е. исключительному положенію, дѣйствующему во время мира.

§ 2.

Во всѣхъ конституціяхъ мы встрѣчаемся съ одинаковой, приблизительно, формулировкой конституціоннаго принципа: законы издаются не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства,—а въ конституціонныхъ монархіяхъ,—не иначе, какъ коллективно народнымъ представительствомъ и монархомъ [1]).

Существеннымъ моментомъ въ понятіи конституціоннаго закона „закона въ формальномъ смыслѣ этого слова"—является его высшая, по сравненію съ правительственнымъ актомъ, юридическая сила. Эта „сила" заключается въ томъ, что только закономъ можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ, пріостановленъ или аутентически истолкованъ законъ. Правительственный актъ, какъ актъ подзаконной

---

[1]) Австрія, зак. 21 дек. 1867 г. (R. G. B. № 141), § 13; Бельгія, конст. 7 февр. 1831 г., ст. 26; Болгарія, конст. 1879 г. § 9; Венгрія, зак. XII, 1790/91 г.; Греція, конст. 16 нояб. 1864 г. § 22; Данія, конст. 5 іюня 1849 г., §§ 23 и 24; Испанія, конст. 8 іюня 1876, § 18; Италія, конст. 4 марта 1848 г., § 3; Нидерланды, конст. 30 ноября 1887 г., § 109. Персія, конст. 27 іюня 1905 г., § 16; Португалія, конст. 29 апр. 1826 г., § 13; Пруссія, конст. 31 янв. 1850 г., § 62; Россія, осн. зак. ст. 7, 86; Румынія, конст. 30 іюня 1866 г., § 32; Саксонія, конст. 4 марта 1831 г., § 86; Сербія, конст. 2 іюня 1903 г., § 33; Черногорія, конст. 18 окт. 1905 г., § 3; Швеція, конст. 6 іюня 1809 г., § 87; Японія, конст. 11 фев. 1889 г., § 5; Австралія, 63 & 64 Vict., c. 2 гл. I, § 1; Аргентина, конст. 25 сент. 1860 г., § 36; Франція, зак. 25 февр. 1875 г., ст. 1; С.-Ам. Соед. Штаты, конст. 17 сент. 1787 г. ст. I, разд. 1; и др.

правительственной власти, юридически дѣйствителенъ лишь въ мѣру его соотвѣтствія или не противорѣчія закону.

Въ вышеприведенной типической формулировкѣ конституціоннаго принципа понятіе закона матеріальнаго значенія—значенія юридической нормы—не имѣетъ, ибо и въ конституціонномъ государствѣ юридическія нормы (такъ называемые, законы въ матеріальномъ смыслѣ) могутъ быть устанавливаемы не только въ законодательномъ порядкѣ, т. е. съ согласія народнаго представительства, но и въ порядкѣ верховнаго и даже подчиненнаго управленія [1]).

[1]) Въ современной германской публицистикѣ господствующимъ является мнѣніе, противоположное высказанному въ текстѣ. „Конституціонный принципъ“ толкуется обыкновенно въ томъ смыслѣ, что всякое правовое положеніе (Rechtssatz) должно быть устанавливаемо въ законодательномъ порядкѣ; указное право администраціи основано на делегаціи законодательной власти (Laband l. c. I стр. 488 и сл.; Iellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 372 и сл.; G. Meyer, Statsrecht, стр. 492; Rosin, l. c. стр. 33 прим. 2 и мн. др.). Съ этимъ мнѣніемъ мы согласиться не можемъ. По утвержденію самого Iellinek'a указное право администраціи вытекаетъ изъ самой природы государства (l. c., стр. 372); это значитъ, что и при отсутствіи делегаціи указное право не можетъ не принадлежать административной власти. Для того, чтобы доказать, что это право основано на делегаціи, сплошь и рядомъ приходится эту делегацію выдумывать, сочинять (срв. объ обычно-правовой делегаціи у Iellinek l. c. стр. 373). Мы думаемъ, что матеріальное содержаніе законодательства опредѣляется двумя началами: 1) вопросы, уже нормированные закономъ, не могутъ быть нормируемы иначе, какъ зако-

Такимъ образомъ, когда конституція говоритъ: „законы не могутъ быть издаваемы иначе, какъ съ согласія народнаго представительства“, она имѣетъ въ виду законъ въ формальномъ смыслѣ [1]).

На первый взглядъ можетъ показаться, что разсматриваемая формула является безсодержательнымъ плеоназмомъ: законы въ формальномъ смыслѣ,—т. е. нормы, издаваемыя съ согласія народнаго представительства, не могутъ быть издаваемы иначе, какъ съ согласія народнаго представительства. Въ дѣйствительности, однако, эта формула имѣетъ совершенно опредѣленное содержаніе; ея истинный смыслъ таковъ: никакія нормы, имѣющія силу закона, не могутъ быть устанавливаемы иначе, какъ съ согласія народнаго представительства; или—что то же: никакой законъ не можетъ быть отмѣненъ, измѣ-

номъ; каждый новый законъ расширяетъ матеріальную сферу законодательства; 2) не могутъ быть нормируемы иначе, какъ закономъ, вопросы, признаваемые конституціей исключительной областью законодательства. Сюда, напримѣръ, относится нормировка, такъ называемыхъ, правъ свободы (Осн. Зак., ст. 69 и сл.). Юридическое значеніе декларацій правъ заключается, именно, въ томъ, что въ нормируемой ими области указное право администраціи не находитъ себѣ мѣста. Сюда же относится изданіе карательныхъ нормъ (Осн. Зак., ст. 74), ежегодное вотированіе бюджета, заключеніе государственныхъ займовъ, и т. п.— Срв. Arndt, Verordnungsrecht, стр. 78 и сл.; его же комментаріи къ ст. 62 прусской конституціи, Die Verfassungsurkunde, стр. 119 и сл.; Stengel, Preussisches Staatsrecht, стр. 167 и сл.; Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 22 и сл.

[1]) Вообще, теорія, конструирующая, наряду съ формальнымъ понятіемъ закона, понятіе закона въ матеріаль-

ненъ, пріостановленъ, или аутентически истолкованъ иначе, какъ закономъ [1]).

номъ смыслѣ,—теорія, введенная въ научный обиходъ Laband'омъ, представляется, съ конституціонной точки зрѣнія, безусловно непріемлемой. Государственному праву абсолютныхъ монархій свойственно одно только матеріальное, конституціонному праву—одно только формальное понятіе закона. Совершенно ошибочно бар. Мейендорфъ, въ своей рѣчи, произнесенной въ Госуд. Думѣ отрицательное отношеніе къ теоріи Laband'a называетъ „отжившей теоріей, не выдерживающей ни малѣйшей критики". (Стеногр. отч. Госуд. Думы III соз. сессія I, ч. 1., стр. 1311). Теорія эта, во всякомъ случаѣ, не отжившая, и, называя ее таковой, бар. Мейендорфъ, свидѣтельствуетъ „о нѣкоторомъ своемъ пренебреженіи къ уровню знаній Госуд. Думы". Изъ публицистовъ, признающихъ исключительно формальное понятіе закона назовемъ: Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Leipz. 1895, I, стр. 72 и сл.; v. Martitz, Ueber den const. Begriff des Gesetzes (Zeitschr. f. des Staatsw. XXXVI, стр. 241 и сл); Loening, Lehrbuch d. deutsch. Verwaltungsrecht, стр. 225 и сл.; въ особенности, стр. 257, прим. 2.; O. v. Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht, стр. 9 и сл. и мног. др. Въ русской литературѣ: В. В. Ивановскій, Учебникъ администр. права, стр. 176; В. М. Гессенъ, Теорія правового государства въ сборн. Политическій строй совр. государствъ т. I, стр. 135 и сл.; О французской литературѣ см. Georges Cahen, Le Gouvernement législateur; La loi et réglement, стр. 46 и сл.

[1]) Въ нѣкоторыхъ конституціяхъ, на ряду со статьей, опредѣляющей порядокъ изданія законовъ („не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства"), имѣется другая статья, опредѣляющая юридическую силу закона. См. Болгарская конст. 1879 г., ст. 44: ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ, дополненъ, измѣненъ или отмѣненъ безъ предварительнаго обсужденія и принятія его народнымъ собраніемъ, которому предоставляется также

Въ этомъ и заключается сущность конституціоннаго принципа.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что исключительное положеніе всегда и необходимо пріостанавливаетъ дѣйствующіе законы, и на нѣкоторое, болѣе или менѣе, короткое время, взамѣнъ дѣйствующихъ, устанавливаетъ новые существенно ограничивающіе субъективныя публичныя права гражданъ. Поэтому, съ точки зрѣнія основного конституціоннаго принципа, исключительное положеніе не можетъ быть устанавливаемо иначе, какъ закономъ [1]).

Изъ этого общаго правила въ современныхъ конституціяхъ встрѣчаются исключенія двоякаго рода.

и аутентическое его истолкованіе. Срв. Бельгія, конст. 1831 г., ст. 28; Греція, конст. 1864 г., ст. 26; Румынія, конст. 1866 г., ст. 34; Саксонія, конст. 1831 г., ст. 86; Сербія, конст. 1903 г., ст. 37. Таже мысль выражается въ нѣкоторыхъ конституціяхъ въ отрицательной формѣ: ни одинъ законъ не можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ, или пріостановленъ правительственною властью (см. ниже, стр. 89 прим.). Все это разныя варіаціи на одну и ту же тему. Три формулы—„законъ издается не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства“; „законъ не можетъ быть отмѣняемъ, измѣняемъ, etc иначе, какъ закономъ“; „король не можетъ отмѣнять законовъ или пріостанавливать ихъ дѣйствія“—повторяютъ, въ сущности, одну и ту же мысль.

[1]) Съ политической трибуны часто высказывается мысль, отрицающая правомѣрность исключительнаго положенія, вообще,—хотя бы и вводимаго закономъ. Мысль эта подтверждается ссылкой на абсолютный характеръ, неотъемлемыхъ и неотчуждаемыхъ, субъективныхъ публичныхъ правъ. См., напр., рѣчь Депретиса въ италь-

I. Конституціи нѣкоторыхъ государствъ предоставляютъ главѣ государства право на изданіе, такъ называемыхъ, чрезвычайныхъ указовъ. Институтъ чрезвычайныхъ указовъ (Nothverordnungen) извѣстенъ конституціонному праву Австріи[1]), Бадена[2]), Болгаріи[3]), Даніи[4]), Испаніи[5]), Португаліи[6]), Пруссіи[7]), Россіи[8]), Саксоніи[9]), Черногоріи[10]), Японіи[11]) Аргентины[12]) и Бразиліи[13]).

янской палатѣ депутатовъ 15 іюня 1875 г.: „не только законодатель, но и учредительное собраніе не имѣютъ права посягнуть на индивидуальную свободу, ибо свобода является закономъ, возвышающимся надъ всѣми положительными законами". (цит. у Gmelin'a, Ueber den Umfang des Königlichen Verordnungsrecht und das Recht zur Verhängung des Belagerungszustandes in Italien, стр. 152). Само собою понятно, что вопросъ объ исключительномъ положеніи является вопросомъ позитивнаго (а не естественнаго) права. Не подлежитъ сомнѣнію, что субъективныя публичныя права опредѣляются и ограничиваются закономъ, а всякій законъ можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ или пріостановленъ другимъ закономъ.

[1]) Зак. 21 дек. 1867 г. (R. G. B. № 141) § 14.
[2]) Конст. 22 авг. 1818 г. §§ 66 и 67.
[3]) Конст. 1879 г. §§ 47 и 48, § 76.
[4]) Конст. 5 іюня 1849 г. § 25.
[5]) Конст. 8 іюня 1876 г. § 17.
[6]) Конст. 29 апр. 1826 г. § 34.
[7]) Конст. 31 янв. 1850 г. § 63.
[8]) Осн. Зак. ст. 87.
[9]) Конст. 4 марта 1831 г. § 88.
[10]) Конст. 1905 г. § 75.
[11]) Конст. 11 февр. 1889 г. § 8.
[12]) Конст. 25 сент. 1860 г. §§ 23, 53, 67 п. 26, 86 п. 19.
[13]) Конст. 24 февр. 1891 г. §§ 80, 34 п. 21, 48 п. 15.

Сравнительное изученіе перечисленныхъ законодательствъ раскрываетъ — однородное во всѣхъ законодательствахъ—содержаніе разсматриваемаго института.

Два момента являются существенными (essentiale) въ понятіи чрезвычайнаго указа.

Во 1-хъ, чрезвычайные указы обладаютъ юридической силой закона; они могутъ отмѣнять, измѣнять, пріостанавливать, аутентически толковать законы. По своему юридическому дѣйствію, чрезвычайные указы адекватны закону [1]).

Во 2-хъ, чрезвычайные указы имѣютъ провизорный характеръ,—провизорный не только по своему назначенію и цѣли, но и по существу конституціонныхъ гарантій, обезпечивающихъ кратковременное ихъ примѣненіе. Съ одной стороны, чрезвычайные указы могутъ быть издаваемы единственно въ виду „крайнихъ или чрезвычайныхъ обстоятельствъ“ (Австрія, Россія), „крайней необходимости въ видахъ общественной пользы“ (Баденъ), или „событій, грозящихъ нарушеніемъ общественной безопасности“ (Бол-

---

[1]) Въ конституціяхъ это свойство чрезвычайныхъ указовъ выражается различнымъ образомъ: „Глава государства можетъ своею властью принимать мѣры, которыя по своему значенію относятся къ компетенціи чиновъ“ (Баденъ), или „мѣры, имѣющія обязательную силу наравнѣ съ закономъ“ (Болгарія, Пруссія), или „мѣры, имѣющія характеръ временныхъ законовъ“ (Данія), и т. под. Въ Италіи чрезвычайные указы носятъ техническое названіе: decreti-leggi.

гарія), и т. под. Какъ таковые, чрезвычайные указы сохраняютъ свое дѣйствіе впредь до устраненія тѣхъ исключительныхъ и, разумѣется, скоропреходящихъ обстоятельствъ, коими они вызваны. Съ другой стороны, какъ суррогатъ закона, чрезвычайные указы могутъ быть издаваемы единственно въ виду невозможности установленія исключительной мѣры, имѣющей неотложно-необходимый характеръ, въ законодательномъ порядкѣ; какъ только такая невозможность устранена, чрезвычайные указы должны быть облечены въ законодательную форму. Большинство конституцій категорически указываетъ, что чрезвычайные указы могутъ быть издаваемы въ то только время, когда законодательныя палаты не находятся въ сборѣ (Австрія, Болгарія, Данія, Испанія, Португалія, Пруссія, Россія, Японія, Черногорія, Аргентина, Бразилія); законодательная мѣра, установленная чрезвычайнымъ указомъ, должна быть предложена на разсмотрѣніе и утвержденіе палатъ—„въ возможно короткій срокъ“ (Испанія), или „какъ только они соберутся“ (Бразилія, Португалія), или, вообще, „въ ближайшую ихъ сессію“ (Болгарія, Данія, Пруссія, Саксонія, Японія, Черногорія), или въ теченіе опредѣленнаго срока — четырехъ недѣль (Австрія), или двухъ мѣсяцевъ (Россія)—послѣ возобновленія ихъ занятій. Если эта мѣра принимается палатами, чрезвычайный указъ становится закономъ; если она отвергается, чрезвычайный указъ перестаетъ дѣйствовать. Въ необходимости послѣдующей санкціи законода-

теля и выражается, главнымъ образомъ, провизорный характеръ чрезвычайныхъ указовъ [1]).

Наряду съ указанными двумя логически-необходимыми моментами (essentiale) въ понятіи чрезвычайнаго указа, можно указать еще третій естественный моментъ (naturale). По общему правилу, конституціи устанавливаютъ опредѣленныя ограниченія въ самомъ содержаніи чрезвычайнаго указа. Такъ, въ Австріи, напримѣръ, чрезвычайные указы не могутъ имѣть своей цѣлью ни измѣненія основного закона, ни обремененія государственнаго казначейства, ни отчужденія государственныхъ имуществъ. Въ Болгаріи они не могутъ относиться къ установленію налоговъ и государственныхъ сборовъ, которые всегда устанавливаются съ согласія народнаго собранія; въ Даніи и Пруссіи они не должны противорѣчить конституціи; въ Саксоніи они не могутъ касаться ни конституціи, ни избирательнаго закона; наконецъ, въ Россіи они не могутъ вносить измѣненій ни въ основные государственные законы, ни въ учрежденіе Государственнаго Совѣта или Государственной Думы, ни въ постановленія о выборахъ въ Совѣтъ или въ Думу [2]).

---

[1]) Spiegel, Die Kaiserliche Verordnungen mit provisorischer Gesetzeskraft, стр. 3; „. . . . das „Provisorium“ bedeutet eben auf das nachträgliche Verfahren vor dem Parlamente, welches dazu bestimmt ist, das Nothgesetz in dem Zustand des „Definitivum“ hinüberzuleiten“.

[2]) Никакихъ ограниченій въ содержаніи чрезвычайныхъ указовъ не устанавливаютъ конституціи Бадена, Черногоріи и Японіи.

Само собою понятно, что въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ главѣ государства предоставляется конституціей право изданія чрезвычайныхъ указовъ, въ порядкѣ изданія такихъ указовъ имъ можетъ быть устанавливаемо, въ той или иной формѣ, исключительное положеніе. Нѣкоторыя конституціи прямо указываютъ, что предметомъ чрезвычайныхъ указовъ является либо пріостановка тѣхъ или иныхъ конституціонныхъ гарантій, либо введеніе осаднаго положенія (Болгарія, Испанія, Аргентина, Бразилія), но и тамъ, гдѣ конституція объ этомъ не упоминаетъ, это разумѣется само собою. Если исключительное положеніе вводится чрезвычайнымъ указомъ, оно подчиняется необходимымъ условіямъ, установленнымъ конституціей для чрезвычайныхъ указовъ: оно можетъ быть введено главой государства только во время перерыва между сессіями; въ опредѣленный конституціею срокъ оно предлагается на утвержденіе палатъ; оно подлежитъ ограниченіямъ, установленнымъ конституціей— если, разумѣется, такія ограниченія установлены— въ содержаніи чрезвычайныхъ указовъ.

Современное конституціонное право Франціи не знаетъ чрезвычайныхъ указовъ. Однако, въ совершенно исключительныхъ случаяхъ, оно предоставляетъ президенту республики право декретировать осадное положеніе. Декретъ объ осадномъ положеніи можетъ быть изданъ президентомъ только во время перерыва между сессіями палатъ. Если осадное положеніе введено декретомъ, палаты собираются ipso jure въ двухдневный срокъ; со-

бравшись, онѣ либо утверждаютъ осадное положеніе въ законодательномъ порядкѣ, либо его отвергаютъ. Поэтому, декретъ о введеніи осаднаго положенія является во Франціи чрезвычайнымъ указомъ.

II. Совершенно иначе обстоитъ дѣло въ тѣхъ государствахъ, конституціи которыхъ, наряду съ правомъ изданія чрезвычайныхъ указовъ (Nothverordnungen), предоставляютъ главѣ государствъ особое, самостоятельное право изданія исключительныхъ указовъ (Ausnahmeverordnungen),—т. е. право объявленія исключительнаго положенія. Такое право предоставляется главѣ государства конституціями Германской Имперіи[1]) и отдѣльныхъ германскихъ государствъ[2]), Японіи[3]), Россіи[4]). Особый порядокъ введенія исключительнаго положенія, въ формѣ пріостановки конституціонныхъ гарантій, существуетъ и въ Австріи; здѣсь, однако, порядокъ этотъ отчасти, по крайней мѣрѣ, приближается къ порядку изданія чрезвычайныхъ указовъ.

Необходимо замѣтить, что указъ о введеніи исключительнаго положенія въ государствахъ разсматриваемаго типа существеннымъ образомъ отличается отъ чрезвычайныхъ указовъ вообще.

---

[1]) Конст. 16 апр. 1871 г., ст. 68.

[2]) Пруссія, конст. 31 янв. 1850 г., ст. 111; зак. 14 іюня 1851 г. объ осадномъ положеніи; Саксонія, зак. 10 мая 1851 г.; Баденъ, зак. 29 янв. 1851 г.; (Срв. G. Meyer, l. c. I, стр. 182 и сл.; стр. 185 и сл.).

[3]) Конст. 11 февраля 1889 г., ст. 14.

[4]) Осн. Зак. ст. 14.

Конечно, и указъ объ исключительномъ положеніи, подобно чрезвычайнымъ указамъ, обладаетъ юридическою силой закона.—Но, съ другой стороны, онъ лишенъ того временнаго характера, въ юридическомъ смыслѣ этого слова, который всегда и необходимо свойственъ чрезвычайнымъ указамъ. Разсматриваемый съ политической точки зрѣнія,—съ точки зрѣнія своего назначенія и цѣли, указъ о введеніи осаднаго положенія является, разумѣется, временной мѣрой; однако, его „временность“ совершенно лишена какихъ бы то ни было юридическихъ гарантій. Въ отличіе отъ чрезвычайныхъ указовъ, указъ о введеніи исключительнаго положенія можетъ быть изданъ во время засѣданія палатъ; онъ не долженъ быть представленъ палатамъ на утвержденіе и, слѣдовательно, продолжительность его дѣйствія отъ вотума палаты не зависитъ. Установленныя конституціей ограниченія въ содержаніи чрезвычайныхъ указовъ не относятся къ содержанію указовъ о введеніи исключительнаго положенія. Поскольку, вообще, содержаніе исключительнаго положенія ограничено,—оно ограничено особыми законами о, такъ называемомъ, исключительномъ или осадномъ положеніи.

Конечно, и исключительные указы могутъ быть подчинены нѣкоторому контролю парламента. Въ Пруссіи, напримѣръ, по закону 4 іюня 1851 г. объ объявленіи осаднаго положенія, а равно о пріостановкѣ конституціонныхъ гарантій, тотчасъ должно быть доведено до свѣдѣнія обѣихъ палатъ въ ближайшемъ ихъ собраніи (§ 17). Однако, „довести до свѣдѣнія“ не значитъ „представить на

утвержденіе“ парламента. Палата можетъ не одобрить исключительнаго указа, и, тѣмъ не менѣе, указъ сохранитъ свою силу. Гораздо дальше идетъ австрійскій законъ 5 мая 1869 г.: министерство, прибѣгнувъ къ изданію исключительныхъ постановленій, либо къ продленію ихъ дѣйствія, а равно къ ихъ отмѣнѣ, обязано дать отчетъ парламенту немедленно и во всякомъ случаѣ въ ближайшемъ его собраніи, представивъ при этомъ свои объясненія объ основаніяхъ, вызвавшихъ необходимость принятія указанныхъ мѣръ, и сообразоваться, засимъ, съ заключеніями рейхсрата по этому предмету (§ 11). Нельзя не признать, что, по австрійскому праву, между чрезвычайными и исключительными указами—между § 14 конституціоннаго закона и § 11 зак. 1869 г.—существуетъ значительное сходство; однако, это сходство весьма далеко отъ тождества. Такъ, § 14-й вполнѣ категориченъ: чрезвычайный указъ, не одобренный одной изъ палатъ, теряетъ силу закона; одобренный палатами, онъ становится закономъ. Наоборотъ, § 11 зак. 1869 г. отнюдь не требуетъ представленія исключительнаго указа на одобреніе палатъ. Правительство „даетъ отчетъ“ парламенту, какъ контролирующей, а отнюдь не законодательной инстанціи. Если рейхсратъ не одобритъ исключительной мѣры, она не теряетъ ipso facto силы закона; правительство обязано только „сообразоваться“ съ заключеніями рейхсрата. Если заключенія рейхсрата будутъ благопріятны исключительной мѣрѣ, она не превращается въ законъ, а продолжаетъ дѣйствовать, какъ исключительный указъ. Поэтому, въ Австріи

указъ о пріостановкѣ конституціонныхъ гарантій, при всей своей близости къ чрезвычайному указу, остается указомъ исключительнымъ, а не чрезвычайнымъ [1]).

Предоставленіе главѣ государства права изданія чрезвычайныхъ указовъ, благодаря временному характеру послѣднихъ, не стоитъ въ противорѣчіи съ основнымъ началомъ конституціоннаго строя,—съ тѣмъ началомъ, въ силу котораго законы издаются не иначе, какъ съ согласія народнаго представительства. Обладая значеніемъ и силой закона, чрезвычайный указъ—именно, своимъ провизорнымъ характеромъ—отличается отъ закона. Онъ должен̈ъ быть превращенъ въ законъ,—какъ только къ тому представится возможность; противъ воли народнаго представительства,—онъ „дѣйствовать“ не можетъ. Въ этомъ условіи—основная гарантія конституціоннаго строя; и тотъ, кто знакомъ съ исторіей знаменитаго § 14 австрійской конституціи, тотъ знаетъ, какую продолжительную и упорную борьбу пришлось вынести австрійскому рейхсрату за окончательное торжество этого начала [2]).

Наоборотъ, предоставленіе главѣ государства права вводить своей властью исключительное положеніе, въ указанномъ выше особомъ порядкѣ, отличномъ отъ порядка изданія чрезвычайныхъ указовъ,—стоитъ въ безусловномъ и непримири-

---

[1]) Spiegel, l. c., стр. 16.

[2]) Объ эволюціи отъ § 13 февральскаго патента 1861 г. къ § 14 конституціи 1867 г. см. Б. Э. Нольде, Очерки русскаго конституціоннаго права, стр. 21 и сл.

момъ противорѣчіи съ существомъ конституціоннаго строя. То „господство права“, которое является наиболѣе существеннымъ моментомъ въ понятіи конституціоннаго режима, не имѣетъ и не можетъ имѣть мѣста до тѣхъ поръ, пока главѣ государства принадлежитъ дискреціонное право пріостанавливать дѣйствіе общихъ и даже конституціонныхъ законовъ на время, опредѣляемое его неограниченнымъ усмотрѣніемъ. Такое право является пережиткомъ абсолютизма; и до тѣхъ поръ, пока этотъ пережитокъ санкціонируется конституціей, ни о незыблемости правопорядка, ни о неприкосновенности личности—не можетъ быть и рѣчи.

§ 3.

Далеко не во всѣхъ государствахъ право изданія чрезвычайныхъ указовъ предоставляется конституціей главѣ государства. Чрезвычайные указы неизвѣстны, напримѣръ, конституціонному праву Англіи [1]), Франціи [2]), Италіи [3]), Бельгіи [4]), и Румыніи [5]).

---

[1]) См. ниже, стр. 94 и сл.

[2]) См. ниже, стр. 103 и сл.

[3]) См. ниже, стр. 97 и сл.

[4]) Конст. 7 февр. 1831 г. § 67: „Король издаетъ распоряженія и постановленія, необходимыя для исполненія закона, не имѣя, однако, права, ни пріостанавливать дѣйствіе законовъ, ни освобождать кого либо отъ ихъ исполненія“; § 130: „Дѣйствіе конституціи не можетъ быть пріостановлено ни въ цѣломъ, ни въ какой нибудь ея части“.

[5]) Конст. 30 іюня 1866 г., ст. 93, п. 9.

Естественно возникаетъ вопросъ: въ такихъ государствахъ, несмотря на отсутствіе конституціоннаго полномочія, имѣетъ-ли глава государства, при извѣстныхъ условіяхъ, право вводить исключительное положеніе,—въ порядкѣ-ли изданія чрезвычайнаго указа, или въ какомъ нибудь иномъ порядкѣ?

Замѣтимъ, прежде всего, что установленное нами выше различіе между чрезвычайными указами (Nothverordnungen), съ одной стороны, и указами о введеніи исключительнаго положенія (Ausnahmeverodnungen), съ другой, не находитъ себѣ мѣста въ конституціонномъ правѣ государствъ, не знающихъ, вообще, ни тѣхъ, ни другихъ указовъ [1]). Разсматриваемые институты являются институтами не конституціонной теоріи, а положительнаго конституціоннаго права.

Поэтому, примѣнительно къ государствамъ разсматриваемаго типа вопросъ ставится просто: можетъ ли правительственная власть, по собственному праву, т. е. безъ делегаціи законодателя, въ исключительныхъ случаяхъ издавать указы, имѣющіе силу закона,—или, другими словами, указы, отмѣняющіе, измѣняющіе или пріостанавливающіе дѣйствіе законовъ?

---

[1]) Spiegel, l. c., стр. 15—18, слишкомъ обобщаетъ различіе между чрезвычайнымъ и исключительнымъ указомъ; наоборотъ, Gmelin, l. c., стр. 141, прим. 1, слишкомъ съуживаетъ это различіе, полагая, что оно можетъ быть установлено только примѣнительно къ австрійскому праву.

Отвѣтъ можетъ быть только одинъ, — категорически отрицательный.

Оставляя совершенно въ сторонѣ вопросъ о необходимости законодательной делегаціи для изданія указовъ вообще, нельзя, разумѣется, отрицать, что для изданія указовъ, имѣющихъ силу закона, такая делегація безусловно необходима.

Признавая изданіе „законодательныхъ указовъ“ — „указо-законовъ“, если такъ можно выразиться—естественной, а не делегированной компетенціей правительственной власти, мы, тѣмъ самымъ, игнорируемъ основное начало конституціоннаго строя,—то начало, въ силу котораго ни одинъ законъ не можетъ быть отмѣненъ, измѣненъ или пріостановленъ иначе, какъ закономъ. Отрицая это начало, мы возвращаемся къ доктринѣ абсолютизма.

То обстоятельство, что право изданія указовъ, имѣющихъ силу закона, признается за правительственною властью единственно на случай, такъ называемой, „крайней необходимости“, существа дѣла нисколько не мѣняетъ. Политическая необходимость и правомѣрность—не синонимы,—уже потому не синонимы, что политическая необходимость является вопросомъ субъективной оцѣнки, правомѣрность — объективнаго соотвѣтствія или несоотвѣтствія опредѣленнаго дѣйствія опредѣленной нормѣ.

Нерѣдко утверждаютъ, что право изданія законодательныхъ указовъ, въ условіяхъ политической необходимости, естественно и необходимо вытекаетъ изъ общаго полномочія правительственной

власти—управлять государствомъ, ибо, при наличности чрезвычайныхъ обстоятельствъ, иначе, какъ при помощи чрезвычайныхъ мѣръ, управлять государствомъ невозможно. [1]) Такое утвержденіе не состоятельно по существу.

Никогда въ конституціонномъ государствѣ правительственная власть не получаетъ неопредѣленно-безграничнаго полномочія—управлять, прибѣгая къ всѣмъ, безъ исключенія, средствамъ. На правительственную власть конституція возлагаетъ обязанность управлять государствомъ въ предѣлахъ закона,—и только въ его предѣлахъ.

Нельзя утверждать, что право изданія чрезвычайныхъ указовъ вытекаетъ изъ общей обязанности правительственной власти охранять существованіе и безопасность государства. Такая обязанность лежитъ не на одной только правительственной власти; ее несутъ и осуществляютъ всѣ, безъ исключенія, власти,—законодательная, правительственная и судебная,—каждая своими средствами и въ предѣлахъ своей компетенціи [2]).

Ссылка на состояніе крайней необходимости доказываетъ одно: если, дѣйствительно, такое состояніе имѣется на лицо, изданіе чрезвычайнаго указа, будучи дѣяніемъ по существу неправомѣрнымъ, не является дѣяніемъ преступнымъ. Крайняя необходимость можетъ

[1]) Arndt, Das selbständige Verordnungsrecht. Berlin. 1902. стр. 8 и сл.; Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 257.

[2]) Orlando-Raneletti, l. c., стр. 1201.

освободить отъ отвѣтственности, но ни въ какомъ случаѣ не превращаетъ неправомѣрнаго дѣянія въ правомѣрное [1]).

Было-бы нелѣпо отрицать, что, при извѣстныхъ условіяхъ, когда, дѣйствительно, имѣется на лицо категорическая необходимость, правительственная власть можетъ, дѣйствительно, оказаться вынужденной прибѣгнуть къ чрезвычайнымъ мѣрамъ, присвоивъ себѣ полномочія, не принадлежащія ей по закону. Исключительное положеніе въ условіяхъ крайней необходимости неизбѣжно будетъ вводимо въ административномъ порядкѣ и въ тѣхъ государствахъ, конституція которыхъ исключительнаго положенія не знаетъ. Однако, въ такихъ государствахъ исключительное положеніе является фактическимъ состояніемъ,—и только. Ему подчиняются граждане, какъ непреодолимой силѣ; его не знаетъ и ему не подчиняется судъ. Правительственная власть, дѣйствуя на свой рискъ и страхъ, беретъ на себя отвѣтственность за объявляемое ею исключительное положеніе. Указъ о его введеніи является неправомѣрнымъ актомъ до тѣхъ поръ, пока онъ не легализованъ законодателемъ. Такая легализація дается правительству, такъ называемымъ, индемнитетнымъ биллемъ. Индемнитетный билль превращаетъ „законодательный

[1]) О крайней необходимости, вообще—Таганцевъ, Лекціи по русскому уголовному праву, часть общая, вып. II, стр. 595 и сл.; стр. 601 и сл.; Розинъ, О крайней необходимости, стр. 8.; стр. 178 и сл.; стр. 185 и сл. Срв. Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 271 и сл.

указъ" въ правительственный актъ, не только ex nunc, но и ex tunc правомѣрный. Необходимость индемнитетнаго билля является логическимъ выводомъ изъ конституціонной теоріи, признающей неправомѣрность указовъ, имѣющихъ силу закона,—если эти указы не основаны на делегаціи законодательной власти.

Необыкновенно поучительно прослѣдить, какъ медленно и съ какими усиліями конституціонная теорія, изложенная выше, побѣждаетъ традиціи стараго режима, упорныя и цѣпкія, еще долго продолжающія существовать въ условіяхъ новаго конституціоннаго режима. Конституцію легко написать въ одинъ день; она реализуется продолжительною коллективной работой политической мысли, политической борьбою многихъ, смѣняющихъ другъ друга, поколѣній.

Неправомѣрность указовъ, имѣющихъ силу закона,—и, въ частности, неправомѣрность исключительнаго положенія, вводимаго правительственною властью,—является традиціонной общепризнанной догмою англійскаго государственнаго права. Однако, и въ Англіи эта догма установилась не сразу. Въ теченіе столѣтій, такъ называемые, королевскія прокламаціи, — чрезвычайные указы короля, имѣющіе силу закона—,успѣшно конкурируютъ съ законодательной властью парламента. Статутъ о прокламаціяхъ 1539 г. (31 Henry VIII, c. 8), санкціонируя установившуюся практику, предоставляетъ королю право, въ тѣхъ случаяхъ, когда парламентъ не засѣдаетъ, дѣйствовать со всей быстротою, требуемой обстоятельствами, и,

въ частности, издавать прокламаціи, которыя „должны быть соблюдаемы и исполняемы, какъ если бы онѣ были изданы парламентскимъ актомъ". Статутъ о прокламаціяхъ дѣйствуетъ не долго; онъ отмѣняется парламентскимъ актомъ Эдуарда VI (I Edward VI, c. 12, s. 4). Однако, не только королевы династіи Тюдоровъ, но и Яковъ I и даже Карлъ I Стюарты продолжаютъ законодательствовать путемъ прокламацій. Суды Англіи юридической силы прокламацій никогда не признавали; но до тѣхъ поръ, пока существовала Звѣздная палата, ихъ неисполненіе влекло за собою суровыя наказанія, налагаемыя этимъ исключительнымъ судомъ. И только Долгій Парламентъ упраздненіемъ Звѣздной палаты навсегда прекращаетъ неправомѣрную практику королевскихъ прокламацій.

Однако, и послѣ прекращенія этой практики, въ теченіе долгаго времени корона Англіи считаетъ своею прерогативой какъ общую пріостановку законовъ (suspending power), такъ, равнымъ образомъ, освобожденіе отдѣльныхъ гражданъ отъ обязанности соблюденія и исполненія ихъ (dispensing power). Само собою разумѣется, что подобнымъ пониманіемъ прерогативы законодательная власть парламента умаляется въ чрезвычайной мѣрѣ.

Знаменитый Билль о правахъ (1689) кладетъ конецъ антиконституціонному пониманію королевской прерогативы. Согласно этому биллю, является одинаково незаконнымъ, какъ „предполагаемое право освобождать королевскою властью отъ соблюденія и исполненія законовъ", такъ и „предпо-

лагаемое право пріостанавливать законы и исполненіе законовъ“ [1]). Съ этого времени практика чрезвычайныхъ указовъ, — указовъ, имѣющихъ юридическую силу закона, совершенно исчезаетъ изъ конституціоннаго права Англіи.

Само собою понятно, что и въ настоящее время, съ возникновеніемъ войны или мятежа, военныя и гражданскія власти могутъ оказаться вынужденными прибѣгнуть къ цѣлому ряду незаконныхъ мѣропріятій, нарушающихъ и публичныя, и частныя права гражданъ. Сила должна быть подавляема силой. Для защиты страны отъ врага военоначальникъ не остановится предъ захватомъ или уничтоженіемъ частнаго имущества, предъ произвольнымъ арестомъ или высылкой, предъ произвольнымъ наказаніемъ и даже казнью помогающихъ или содѣйствующихъ непріятелю лицъ. Когда иноземное вторженіе или гражданская война останавливаютъ правильное отправленіе правосудія, военоначальникъ можетъ поручить поддержаніе порядка и наказаніе преступниковъ военной силѣ.

Но существованіе, такъ называемыхъ, законовъ, —или, точнѣе, беззаконія военнаго времени никоимъ образомъ не зависитъ отъ провозглашенія военнаго положенія. Въ число полномочій короны, въ составъ ея прерогативы, не входитъ объявленіе въ какихъ бы то ни было обстоятельствахъ въ ка-

---

[1]) О „конфликтѣ между законодательной и исполнительной властью“ въ Англіи, см. Anson, Loi et pratique constitutionnelles de l'Angleterre. Parlement, стр. 363 и сл.

кой либо мѣстности военнаго положенія. Оно можетъ быть объявлено единственно властью парламента. Но если бы даже корона, не будучи на то уполномоченной какимъ-либо статутомъ, объявила военное положеніе, такое положеніе ничего бы не прибавило къ обязанности и праву правительства употреблять всю силу, имѣющуюся въ его распоряженіи, для подавленія мятежа или для противодѣйствія непріятелю.

Никакая необходимость, по англійскому праву, не превращаетъ и не можетъ превратить неправомѣрнаго дѣйствія въ правомѣрное. Только парламентскимъ актомъ (Act of indemnity) военныя и другія лица могутъ быть освобождены отъ отвѣтственности за незаконные поступки, совершенные во время войны или мятежа добросовѣстно и для пользы государства [1]).

Таково отношеніе англійскаго права къ исключительному положенію, создаваемому войной или мятежомъ. Само собою понятно, что при такомъ отношеніи о какомъ бы то ни было сверхъ-законномъ указномъ правѣ короны не можетъ быть и рѣчи.

Подобно англійскому, и итальянское конституціонное право не знаетъ института указовъ, имѣющихъ юридическую силу закона. Статутъ 1848 г. вполнѣ категориченъ: король издаетъ указы и распоряженія, необходимыя для примѣненія законовъ, но онъ не вправѣ ни отмѣнять ихъ, ни пріостанавливать ихъ дѣйствія (ст. 6).

[1]) Дайси, l. c., стр. 640 и сл.; A. Todd, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, I, стр. 246 и сл.

И, тѣмъ не менѣе, несмотря на всю категоричность статута, введеніе осаднаго положенія королевскимъ декретомъ составляетъ обычное явленіе въ административной практикѣ Италіи [1]).

Въ теченіе долгаго времени правомѣрность такого явленія обосновывалась какъ въ административной практикѣ, такъ и въ доктринѣ ссылкой на аналогію между осаднымъ положеніемъ, вводимымъ по случаю безпорядковъ, и дѣйствительно-военнымъ осаднымъ положеніемъ. Ст. 5-я статута признаетъ объявленіе войны прерогативой короны. Итальянскій военный кодексъ 28 ноября 1869 г. предоставляетъ королю, а въ нѣкоторыхъ случаяхъ и командующему арміей право объявленія военнаго положенія послѣ объявленія или начала войны, — т. е. въ военное время. Отсюда дѣлается выводъ: королю принадлежитъ право и въ случаѣ внутреннихъ смутъ объявленія осаднаго положенія. Въ 1894 г. глава правительства Crispi, въ засѣданіи палаты 28 февраля заявляетъ: „Король, согласно ст. 5 статута, имѣетъ право на войну и миръ. Онъ обязанъ къ защитѣ націи, какъ отъ

---

[1]) Такъ, осадное положеніе вводится королевскимъ декретомъ: въ Генуѣ 1-го апрѣля 1849 г., дѣйствуетъ до 11 іюля того же г.; въ провинціи Сассари (Сардинія) 29 февр. 1852 г., дѣйствуетъ до 9 декабря того же г.; въ Сициліи 17-го и въ Неаполѣ 20-го августа 1862 г.— до 16 сентября т. г.; въ Сициліи 9-го и въ Каррарѣ 16 января 1894 г. и, наконецъ, въ бо̀льшей части Италіи, въ провинціяхъ Миланской, Флорентинской, Ливорнской и Неаполитанской — 4-го, 7-го и 9-го мая 1898 г. (Orlando-Raneletti, IV, стр. 1190 и сл.).

внѣшнихъ, такъ и отъ внутреннихъ опасностей. Гражданская война есть тоже война".

Нѣтъ необходимости доказывать, что, съ точки зрѣнія элементарнѣйшихъ требованій юридическаго толкованія, распространеніе исключительныхъ законовъ, по аналогіи, на случаи, не предусмотрѣнные ими, является безусловно недопустимымъ, даже въ томъ случаѣ, если такая аналогія существуетъ; въ дѣйствительности, болѣе, чѣмъ сомнительна аналогія между внѣшней войной и, напримѣръ, состояніемъ Италіи въ 1898 г., когда почти вся она объявлена была въ осадномъ положеніи. Въ настоящее время недопустимость распространенія военнаго положенія, по аналогіи, на случаи внутреннихъ безпорядковъ является въ Италіи общепризнанной [1]).

И тѣмъ не менѣе, отрицая за короною право изданія чрезвычайныхъ указовъ, вообще,—т. е. указовъ, отмѣняющихъ законъ, или пріостанавливающихъ его дѣйствіе,—классическая доктрина итальянскаго административнаго права, въ лицѣ ея наиболѣе выдающихся представителей, Rossi, Contuzzi, Brunialti и др., признаютъ королевской прерогативой введеніе осаднаго положенія, какъ крайняго, но, по своей природѣ, чисто-административнаго средства борьбы съ угрожающей бытію государства опасностью. Правительственная власть является стражемъ и защитникомъ обществен-

[1]) Orlando-Raneletti, IV, стр. 1201 и сл.; Gmelin, l. c., стр. 152 и сл.

наго порядка; она несетъ отвѣтственность за его сохраненіе; поэтому, въ исключительныхъ обстоятельствахъ, когда этотъ порядокъ не можетъ быть поддерживаемъ обыкновенными средствами, она имѣетъ и право, и обязанность прибѣгать къ средствамъ исключительнымъ и чрезвычайнымъ. Съ этой точки зрѣнія, объявляя осадное положеніе, правительственная власть осуществляетъ свою собственную, т. е. правительственную функцію, дѣйствуетъ отъ своего имени и въ предѣлахъ своей компетенціи. Не нуждаясь въ индемнитетномъ биллѣ парламента, министерство, разумѣется, обязано представить ему отчетъ и, въ случаѣ вотума недовѣрія, выходитъ коллективно въ отставку [1]).

Еще въ 1894 г., при обсужденіи въ парламентѣ вопроса объ осадномъ положеніи, объявленномъ королевскимъ декретомъ въ Сициліи и Каррарѣ, Crispi, стоявшій въ то время во главѣ министерства, категорически заявилъ, что онъ не принимаетъ мотивированнаго перехода къ порядку дня, требующаго изданія индемнитетнаго билля или превращенія декрета объ осадномъ положеніи въ законъ. По его настоянію, парламентъ, дѣйствительно, ограничивается вотированіемъ резолюціи, одобряющей дѣйствія правительства, направленныя къ охраненію общественнаго мира. Однако, въ томъ же 1894 г. Crispi предлагаетъ сенату законопроектъ, распространяющій expressis verbis постановленія военнаго кодекса объ осадномъ по-

[1]) Orlando-Raneletti, IV, стр. 1168 и сл.

ложеніи на „случаи возстанія или непосредственной опасности для общественнаго мира“. И хотя въ своихъ объясненіяхъ предъ сенатомъ Crispi категорически заявляетъ, что „законопроектъ этотъ обозначаетъ отнюдь не предоставленіе правительству новаго права, а лишь опредѣленное констатированіе права, принадлежащаго правительству до всякаго закона и статута“,—тѣмъ не менѣе, самое внесеніе законопроекта неопровержимо свидѣтельствуетъ о томъ, что въ существованіи подобнаго права правительство далеко не вполнѣ убѣждено [1]).

Проектъ 1894 г. падаетъ вмѣстѣ съ паденіемъ министерства. Спустя 4 года, министерство di Rudini вноситъ въ парламентъ законопроектъ,—съ одной стороны, возлагающій на правительство обязанность изготовить въ ближайшее время проектъ закона объ осадномъ положеніи, а, съ другой,—предоставляющій правительству право, впредь до утвержденія означеннаго закона, вводить своею властью осадное положеніе, если того требуетъ охрана общественнаго порядка. На этотъ разъ необходимость закона объ осадномъ положеніи мотивируется гораздо болѣе опредѣленно: въ виду отсутствія закона, предоставляющаго правительству опредѣленнымъ образомъ (modo espresso) право объявленія осаднаго положенія, существуетъ сомнѣніе въ законности такого объявленія; для того, чтобы разсѣять сомнѣніе, необходимъ законъ.

---

[1]) Gmelin, l. c. стр., 148 и сл.

Однако, обѣщанный законъ не вносится въ парламентъ. Министерство падаетъ, и новое министерство (Pelloux) становится на иной путь. Признавая необходимой парламентскую санкцію осаднаго положенія, объявленнаго декретомъ 1898 года, правительство вноситъ въ парламентъ законопроектъ, признающій за правительствомъ право оставить въ силѣ или отмѣнить осадное положеніе, объявленное декретами 7-го и 9-го мая 1898 г. При обсужденіи законопроекта, Pelloux категорически заявляетъ, что внесенный правительствомъ законопроектъ является своего рода индемнитетнымъ биллемъ.—Какъ индемнитетный билль, законопроектъ министерства принимается парламентомъ и санкціонируется королемъ [1]).

Параллельно съ радикальной перемѣной, происшедшей въ административной практикѣ,—и, разумѣется, подъ несомнѣннымъ ея вліяніемъ,—существенно мѣняется отношеніе теоріи къ разсматриваемому вопросу. Такъ называемая, молодая итальянская школа науки административнаго права, въ лицѣ Racioppi, Cammeo, Gamberini и мн. др., категорически признаетъ неправомѣрность указовъ, объявляющихъ осадное положеніе,—какъ и всякихъ другихъ указовъ, имѣющихъ значеніе и силу закона. Такіе указы всегда и необходимо являются присвоеніемъ правительственною властью законодательныхъ функцій; они неправомѣрны до тѣхъ поръ, пока парламентъ не санкціонируетъ дѣйствія правитель-

[1]) Зак. 1 іюля 1898 г., ст. 1.

ства своимъ закономъ. Конечно, въ исключительныхъ обстоятельствахъ правительство можетъ подъ своею отвѣтственностью объявить осадное положеніе; но до тѣхъ поръ, пока соотвѣтственный декретъ правительства не будетъ превращенъ въ законъ, осадное положеніе является фактическимъ состояніемъ,—и только. Какъ таковое, оно не можетъ быть признано и взято подъ свою защиту судомъ. Правительство, объявившее осадное положеніе, несетъ предъ парламентомъ не только политическую, но и юридическую отвѣтственность; эта отвѣтственность можетъ быть снята съ него только индемнитетнымъ биллемъ.

Таково ученіе — единственно правильное, съ конституціонной точки зрѣнія,—одержавшее окончательную, повидимому, побѣду и въ административной практикѣ Италіи, и въ теоріи итальянскаго административнаго права [1]).

Намъ остается сказать еще нѣсколько словъ о Франціи. Какъ уже указано выше, законъ 1878 г. предоставляетъ президенту республики въ исключительныхъ случаяхъ право объявленія путемъ чрезвычайнаго указа осаднаго положенія. Осадное положеніе можетъ быть объявлено президентомъ республики только во время перерыва между сессіями парламента по случаю возстанія съ оружіемъ въ рукахъ. Если парламентъ распущенъ,

---

[1]) О компромиссныхъ теоріяхъ Arrangio-Ruiz, Maiorana, Vacchelli и др., см. Orlando-Raneletti IV, стр. 1172 и сл.; о теоріи самого Raneletti см. у Gmelin'a, l. c., стр. 158 и сл.

осадное положеніе, за исключеніемъ случаевъ внѣшней войны, не можетъ быть объявлено, вообще, президентомъ республики.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что общаго полномочія на изданіе чрезвычайныхъ указовъ,—т. е. указовъ, имѣющихъ силу закона, французская конституція президенту республики не даетъ. Всѣмъ извѣстна та роль, которая въ свое время была сыграна въ конституціонной исторіи Франціи знаменитой 14-й статьею конституціонной хартіи 1814 года. Статья эта, предоставляющая королю право издавать регламенты и ордонансы, необходимые для исполненія законовъ и безопасности государства, была истолкована и доктриной, и практикой, какъ общее и совершенно неопредѣленное полномочіе, предоставленное главѣ государства, на изданіе чрезвычайныхъ указовъ [1]). Четыре указа 25 іюля 1830 г. влекутъ за собою государственный переворотъ. Статья 13-я конституціи 1830 г. категорически отрицаетъ возможность какихъ бы то ни было чрезвычайныхъ указовъ: король издаетъ регламенты и ордонансы, необходимые для исполненія законовъ, причемъ онъ не можетъ ни пріостанавливать дѣйствія, ни освобождать отъ исполненія законовъ.

Начало, установленное ст. 13-ой конст. 1830 г., до нынѣ безспорно является однимъ изъ основныхъ началъ дѣйствующаго конституціоннаго пра-

---

[1]) Подробно объ этомъ у Б. Э. Нольде, l. c., стр. 13 и сл.

ва Франціи. И тѣмъ не менѣе, до сравнительно недавняго времени, не только въ административной практикѣ, но и въ доктринѣ французскаго административнаго права, господствовало ученіе, воспроизводившее, въ замаскированной формѣ, начало ст. 14-ой хартіи 14-го года.

Мы имѣемъ въ виду ученіе о, такъ называемыхъ, „политическихъ", или „правительственныхъ" актахъ—acte politique или acte de gouvernement,—противополагаемыхъ „административнымъ" актамъ, въ собственномъ смыслѣ этого слова.

Существеннымъ моментомъ въ понятіи „правительственнаго" акта, по словамъ Dufour'a, является его политическая цѣль. Тотъ актъ, который имѣетъ своею цѣлью защиту всего общества, какъ такового, или общества, олицетвореннаго въ правительствѣ, противъ его внутреннихъ или внѣшнихъ враговъ, явныхъ или скрытыхъ, настоящихъ или будущихъ, является правительственнымъ актомъ. Этотъ актъ не можетъ быть контролируемъ государственнымъ совѣтомъ, съ точки зрѣніи законности его содержанія [1]). Въ представительныхъ государствахъ, говоритъ Vivien, существуютъ обстоятельства, когда, въ виду крайней общественной необходимости, министры принимаютъ мѣры, нарушающія гражданскія права. За такія мѣры они несутъ политическую отвѣтственность предъ парламентомъ, но являются неотвѣтственными

---

[1]) Dufour, Traité générale de droit administratif, т. V, стр. 128.

предъ административнымъ судомъ [1]). Вообще, политическіе или правительственные акты обжалованію въ судебно-административномъ порядкѣ не подлежатъ, ибо, по самому своему существу, они имѣютъ сверхзаконный характеръ,—характеръ чрезвычайныхъ указовъ, обладающихъ силой закона.

Не трудно понять, что, съ точки зрѣнія разсматриваемой теоріи, исключительныя полномочія правительственной власти, принадлежащія ей в о п р е к и конституціи, являются безгранично-широкими по существу; теорія эта переноситъ на республиканскаго главу государства полномочія, обыкновенно включаемыя, отжившею свое время, старой доктриной въ составъ, такъ называемой, королевской прерогативы. Несостоятельность этой теоріи очевидна; и если при прежнихъ режимахъ государственный совѣтъ, въ длинномъ рядѣ своихъ рѣшеній, категорически высказывается въ ея пользу, то въ настоящее время, т. е. въ эпоху третьей республики, юриспруденція государственнаго совѣта не знаетъ и не признаетъ категоріи, такъ называемыхъ, политическихъ актовъ [2]).

Что касается литературы французскаго административнаго права, то въ ней до настоящаго времени мы встрѣчаемся, наряду съ категоріей административныхъ актовъ, съ категоріей актовъ правительственныхъ или политическихъ. Однако,

---

[1]) Цитируется у L a f e r r i é r e'a, Traité de la juridiction administrative, II, стр. 33.

[2]) B e r t h é l e m y, Traité èlém. de droit administratif, 4 éd., стр. 105 и сл.

послѣдняя категорія ничего общаго съ „политическими актами“ старой доктрины не имѣетъ.

Такъ, Laferrière подъ правительственными актами понимаетъ декреты, основанные на конституціи и имѣющіе своимъ предметомъ осуществленіе принадлежащихъ, по праву, президенту республики правительственныхъ полномочій: декреты о созывѣ и роспускѣ палатъ, объ отсрочкѣ ихъ сессій, объ объявленіи осаднаго положенія, международные договоры и конвенціи и т. под.

Поэтому, Laferrière категорически утверждаетъ, что, за исключеніемъ полномочій, предоставленныхъ правительству закономъ, оно не располагаетъ правомъ изданія какихъ-либо распоряженій, посягающихъ на субъективныя права гражданъ, въ интересахъ охраны общественнаго порядка и безопасности государства. Законъ долженъ предоставить правительству полномочія, необходимыя для охраны безопасности и порядка. Если эти полномочія недостаточны, порядокъ страдаетъ; но отсюда не слѣдуетъ, что правительственная власть имѣетъ право присвоить себѣ полномочія, не предоставленныя ей закономъ [1]).

Точно также Duguit разграничиваетъ понятіе административныхъ и политическихъ актовъ. Подъ послѣдними онъ понимаетъ всякіе, вообще, акты, регулирующіе функціонированіе политическихъ органовъ власти и взаимодѣйствіе между ними.

Что касается старой теоріи, называвшей поли-

---

[1]) Laferrière, l. c., II, стр. 32 и сл.; стр. 44 и сл.

тическими актами чрезвычайные указы, издаваемые правительствомъ въ интересахъ самосохраненія, то, по мнѣнію Duguit, теорія эта въ настоящее время почти единодушно отвергнута наукой [1]).

Наконецъ, Berthélemy совершенно отрицаетъ какое-бы то ни было различіе между политическими или правительственными и административными актами. Первые въ такой-же мѣрѣ должны соотвѣтствовать закону, какъ и вторые; если они противорѣчатъ закону, они подлежатъ отмѣнѣ въ судебно-административномъ порядкѣ. Не всѣ, вообще, административные акты могутъ быть обжалованы въ этомъ порядкѣ, но это объясняется въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ какимъ-либо спеціальнымъ мотивомъ, а отнюдь не принадлежностью этихъ актовъ къ категоріи правительственныхъ или политическихъ [2]).

Такимъ образомъ, и во Франціи, какъ и въ другихъ странахъ, только постепенно и съ великимъ трудомъ конституціонная доктрина чрезвычайныхъ указовъ одерживаетъ побѣду надъ необыкновенно живучими традиціями абсолютизма. Въ настоящее время побѣда эта является совершившимся фактомъ. Право изданія чрезвычайныхъ указовъ необходимо предполагаетъ

---

[1]) Duguit, Droit constitutionnel, стр. 211 и сл.

[2]) Berthélemy, l. c., стр. 108 и сл.; такого же мнѣнія Michoud, Bremond, Lecourtois и др. (ib. стр 104, прим.). Срв. Georges Cahen, Le gouvernement législateur, la loi et le règlement, стр. 326 и сл.

либо общую, либо спеціальную делегацію законодателя; безъ такой делегаціи чрезвычайный указъ является актомъ иногда неизбѣжнымъ, всегда неправомѣрнымъ.

II. Вопросъ объ исключительномъ положеніи, съ точки зрѣнія политики права.

§ 1.

Политическимъ обоснованіемъ исключительнаго законодательства является доктрина, такъ называемаго, raison d'état.

Государственная необходимость выше индивидуальной свободы; и если въ нормальныхъ условіяхъ государственной и общественной жизни современное государство признаетъ и гарантируетъ индивидуальную свободу, то въ условіяхъ чрезвычайныхъ оно жертвуетъ ею интересамъ безопасности, а, можетъ быть, и самаго существованія государства.

Теоретики и политическіе дѣятели, доказывая необходимость чрезвычайныхъ обстоятельствъ, охотно цитируютъ Цицерона и Монтескье. „Великія бѣдствія, говоритъ Цицеронъ, нуждаются въ великихъ средствахъ. Salus populi surpema lex esto“ [1]). По словамъ Монтескье, опытъ народовъ самыхъ свободныхъ, какіе когда-либо существовали на землѣ, заставляетъ признать, что бываютъ обстоятельства, когда необходимо на нѣко-

[1]) De legibus III, 4, § 8.

торое время (pour un moment) набросить покровъ (mettre un voile) на свободу, какъ нѣкогда его набрасывали на статуи боговъ [1]).

Какъ извѣстно, теорія „государственной пользы" raison d'état въ исторіи человѣчества сыграла печальную роль. Всегда и вездѣ она являлась теоретическимъ оправданіемъ необузданнаго произвола, отрицающаго не только право на свободу, но и самое право на существованіе индивида. Нѣтъ такой жестокости, которая въ свое время не оправдывалась-бы, съ большимъ или меньшимъ успѣхомъ, теоріей „государственной пользы"; наиболѣе блестящимъ представителемъ этой теоріи является Маккіавели. Огромная опасность ученій, доказывающихъ необходимость исключительнаго законодательства, заключается именно въ томъ, что эти ученія всегда и необходимо являются, въ большей или меньшей степени, сознательной или безсознательной реставраціей теоріи маккіавелизма.

Конечно, „великія бѣдствія нуждаются въ великихъ средствахъ". Но во всякомъ случаѣ, законодательство правового государства, регулирующее исключительныя полномочія власти, должно отвѣчать двумъ — по самому своему существу, категорически необходимымъ—условіямъ: во 1-хъ, оно должно обезпечить дѣйствительную исключительность исключительныхъ полномочій,—обезпечить примѣненіе этихъ полномочій

[1]) Esprit d. L., кн. XII, гл. 19. Срв. Bluntschli, Allgemeines Staatsrecht, II, стр. 237; Reinach, L'état de siège, стр. 7 и 272; В. Ѳ. Дерюжинскій, Habeas Corpus-актъ, стр. 148, и мн. др.

только при наличности обстоятельствъ, дѣйствительно чрезвычайныхъ; во 2-хъ, оно должно ограничить предѣломъ безусловной необходимости объемъ исключительныхъ полномочій, предоставить правительству столько власти—и ни на іоту больше,—сколько, дѣйствительно, необходимо для спасенія государства отъ угрожающей ему серьезной опасности. Монтескье допускаетъ необходимость набросить pour un moment un voile sur la liberté; само собою разумѣется, онъ возсталъ-бы противъ всякой попытки набросить на свободу непроницаемо-тяжелый покровъ на неопредѣленно - продолжительное время, противъ всякой попытки задушить подъ этимъ покровомъ свободу.

§ 2.

Приступая къ разсмотрѣнію изучаемаго нами института, съ точки зрѣнія политическихъ постулатовъ, указанныхъ выше, необходимо остановиться, прежде всего, на вопросѣ о порядкѣ объявленія исключительнаго положенія. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что законодательный порядокъ его объявленія наиболѣе соотвѣтствуетъ природѣ правового государства. Этотъ порядокъ,—болѣе, чѣмъ какой либо иной,—обезпечиваетъ дѣйствительную исключительность исключительнаго положенія. Какъ бы точно законъ ни опредѣлилъ то понятіе крайней необходимости, которымъ оправдывается введеніе исключительнаго положенія, во всякомъ случаѣ, конста-

тированіе такой необходимости является дѣломъ субъективной оцѣнки переживаемыхъ страною событій. Народное представительство, коллективный разумъ страны, способнѣй правительства эти событія правильно оцѣнить; оно способнѣй уже потому, что для него вопросъ о защитѣ государства не осложняется вопросомъ о самозащитѣ.

Несмотря на всю теоретическую безспорность приведеннаго разсужденія, необходимо, однако, сдѣлать одну, весьма существенную, оговорку.

Какъ уже указано выше, и въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ de jure исключительное положеніе не можетъ быть вводимо иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, de facto оно вводится нерѣдко правительственною властью. Понятно почему: законодательный порядокъ объявленія исключительнаго положенія уже потому не всегда возможенъ, что палата не всегда находится въ сборѣ. Не трудно себѣ представить такое стеченіе обстоятельствъ, при которомъ правительство bona fide оказывается вынужденнымъ, не ожидая рѣшенія палатъ, объявить своею властью исключительное положеніе. Будучи неправомѣрнымъ, такой актъ правительства является, однако, необходимымъ. Но въ такомъ случаѣ естественно возникаетъ вопросъ: почему эта необходимость игнорируется законодателемъ? Не является ли исключительное положеніе, объявленное правительствомъ в о п р е к и конституціи, еще большей угрозой правопорядку, чѣмъ исключительное положеніе, основанное на конституціи? Допустимъ ли, вообще, такой порядокъ, при которомъ правитель-

ство для того, чтобы спасти конституцію, можетъ оказаться вынужденнымъ ее нарушить?

Конечно, объявляя, вопреки конституціи, исключительное положеніе, правительство беретъ на себя всецѣло отвѣтственность за дѣйствіе, являющееся, по существу, неправомѣрнымъ. Мы имѣемъ въ виду юридическую отвѣтственность: министерство, нарушившее конституцію, можетъ быть отдано подъ судъ палатой народныхъ представителей. Является ли, однако, такая отвѣтственность въ достаточной степени реальной? Какъ извѣстно, въ современныхъ государствахъ — и парламентарныхъ, и дуалистическихъ—юридическая отвѣтственность министровъ существуетъ не въ дѣйствительности, а на бумагѣ. Въ парламентарныхъ государствахъ она фиктивна потому, что de facto ее упраздняетъ политическая отвѣтственность; въ дуалистическихъ—потому, что она не организована конституціей.

Министерство, объявившее вопреки конституціи исключительное положеніе, несетъ въ парламентарныхъ государствахъ политическую отвѣтственность предъ парламентомъ. Оно не будетъ предано суду, но вотумъ недовѣрія заставитъ его выйти въ отставку. Оно можетъ обойтись безъ индемнитетнаго билля; безъ вотума довѣрія оно обойтись не можетъ.

Но въ государствахъ дуалистическихъ?

И въ Пруссіи, и въ Россіи министерство отвѣтственно предъ монархомъ, никакой отвѣтственности предъ парламентомъ оно не несетъ. Нужно-ли доказывать, что при такихъ условіяхъ всякое

нарушеніе конституціи правительствомъ является серьезной опасностью, угрожающей государственному строю. Политическая необходимость—понятіе относительное. Если конституція должна быть нарушена, когда это необходимо для государства,—она будетъ нарушена, когда это желательно для правительства.

Такимъ образомъ, de lege ferenda, мы приходимъ къ слѣдующему выводу.

Вполнѣ цѣлесообразно,—а въ дуалистическихъ государствахъ безусловно необходимо, предоставленіе конституціей правительственной власти права объявленія исключительнаго положенія чрезвычайнымъ указомъ. Когда парламентъ въ сборѣ, исключительное положеніе вводится законодательнымъ актомъ. Во время перерыва между сессіями или легислатурами парламента, оно вводится актомъ правительственной власти. По созывѣ палатъ, въ опредѣленный конституціей срокъ, оно должно быть предложено на утвержденіе парламента. Принятое палатами исключительное положеніе становится закономъ.

Наряду съ чрезвычайнымъ указомъ, исключительному указу въ конституціи не можетъ и не должно быть мѣста [1]). Объявленное исключительнымъ указомъ исключительное положеніе утрачиваетъ свой провизорный характеръ. Не только съ точки зрѣнія догмы, но и съ точки зрѣнія политики права, ст. 15-ая русскихъ основныхъ зако-

---

[1]) R. v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik., Bd. II, стр. 624 и сл.

новъ несовмѣстима съ основными началами „обновленнаго строя", возвѣщенными манифестомъ 17 октября. Эта статья—дамокловъ мечъ, висящій на волоскѣ усмотрѣнія надъ гражданской свободой.

§ 3.

Переходимъ къ разсмотрѣнію другого, не менѣе существеннаго, вопроса. Необходимо-ли существованіе особаго закона, регулирующаго на будущее время содержаніе исключительнаго положенія, объявленнаго въ законодательномъ или административномъ порядкѣ?

По мнѣнію нѣкоторыхъ публицистовъ, такой законъ ненуженъ и вреденъ. „Мы не любимъ исключительныхъ законовъ, говоритъ Isambert. Не отрицая возможности исключительныхъ обстоятельствъ, необходимо требующихъ исключительныхъ средствъ, мы полагаемъ, что законъ не можетъ и не долженъ санкціонировать исключеніе, предоставляя такимъ образомъ возможность это исключеніе создавать. Когда происходитъ война, внѣшняя или междуусобная—безразлично, возникаетъ фактическій порядокъ, необходимо отрицающій господство законности,—порядокъ, который, не создавая прецедентовъ, приводитъ къ послѣдствіямъ, наиболѣе крайнимъ. Законъ, который предусматриваетъ и регулируетъ напередъ эти крайнія послѣдствія, обусловливая ихъ наступленіе простой декларацією, является закономъ, опаснымъ для гражданской свободы" [1]).

[1]) Isambert, Etat de siège въ Dictionnaire général de la politique, Maurice Block'a, I, стр. 916 и сл. Срв. Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 275 и сл.

Isambert'у возражаетъ Block.: именно, въ виду опасностей, сопряженныхъ съ исключительнымъ положеніемъ, необходима регламентація чрезвычайныхъ полномочій, предоставляемыхъ имъ власти. Вмѣшательство закона преслѣдуетъ охранительную цѣль; его постановленія ограничиваютъ, сдерживаютъ и смягчаютъ произволъ; они налагаютъ отвѣтственность на лицъ, осуществляющихъ полномочія, предоставляемыя осаднымъ положеніемъ [1]).

По мнѣнію Reinach'a, даже въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ исключительное положеніе не можетъ быть вводимо иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, необходимъ законъ, предусматривающій напередъ содержаніе исключительнаго положенія. Диктатура правительства, предусмотрѣнная и организованная напередъ конституціей, предпочтительнѣй диктатуры, импровизированной сообразно обстоятельствамъ момента. Законодательствуя подъ вліяніемъ событій, парламентъ почти всегда рискуетъ либо остаться позади необходимой цѣли, либо забѣжать далеко впередъ. Страхъ, гнѣвъ и ненависть—плохіе совѣтники; въ часы спокойствія, съ полнымъ самообладаніемъ, законодатель долженъ взвѣсить напередъ тѣ полномочія, которыя необходимы правительству для того, чтобы подавить возстаніе или отразить иностранное нашествіе [2]).

Правильность приведеннаго соображенія, ка-

---

[1]) Ibid., стр. 916, прим.

[2]) Théodore Reinach, De l'état de siège, стр. 9.

залось бы, безспорна [1]); она тѣмъ болѣе безспорна, что и въ тѣхъ государствахъ, въ которыхъ правительству не предоставлено права вводить исключительное положеніе, на практикѣ оно, можетъ быть, и бываетъ вводимо правительствомъ. Въ такихъ случаяхъ отсутствіе закона, опредѣляющаго содержаніе исключительнаго положенія, какъ доказано опытомъ Италіи [2]), открываетъ широчайшій просторъ административному произволу.

Конечно, вводя исключительное положеніе, хотя бы и напередъ регламентированное закономъ, законодатель имѣетъ возможность внести въ этотъ законъ измѣненія, признаваемыя необходимыми ad hoc. Такія же измѣненія могутъ быть вносимы указомъ, объявляющимъ исключительное положеніе. Но, тѣмъ не менѣе, существованіе закона, регламентирующаго исключительное положеніе, является, въ значительной степени, сдержкой не только для отвѣтственнаго предъ парламентомъ правительства, но даже для самой законодательной власти. [3]).

---

[1]) Именно въ виду этихъ соображеній слѣдуетъ признать, что переживаемое нами время является менѣе всего подходящимъ для выработки закона объ исключительномъ положеніи. Слишкомъ еще свѣжо воспоминаніе о пережитой революціи. Страхъ, гнѣвъ и ненависть— плохіе совѣтники законодателя.

[2]) И не одной только Италіи. О Сѣв.-Ам. Соед. Штатахъ см. у Burgess, Political science and constitutional law, I, стр. 247 и сл.; о южно-американскихъ федераціяхъ у Carlos Wiesse, Le droit international appliqué aux guerres civiles, стр. 78 и сл.

[3]) Срв. Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 267 и сл.

Само собою понятно, что въ Англіи,—въ странѣ, гдѣ исключительное положеніе выражается, по общему правилу, въ пріостановкѣ Habeas-Corpus-акта—не можетъ быть ощущаема надобность въ особомъ законѣ, регламентирующемъ его содержаніе. Однако, въ примѣненіи къ колоніямъ Англіи, въ которыхъ нерѣдко мѣстными парламентами издаются законы о военномъ положеніи, надѣляющіе колоніальное правительство диктаторскими полномочіями, потребность въ подобномъ законѣ несомнѣнно существуетъ. И еще въ 1867 г. большое жюри, при разсмотрѣніи частнаго дѣла, выразило пожеланіе, чтобы, такъ называемое, военное положеніе было, по возможности, точно опредѣлено законодательнымъ актомъ [1]).

Еще болѣе сознается необходимость особаго закона объ исключительномъ положеніи въ Италіи. Какъ уже указано выше, въ 1898 г. изданіе такого закона обѣщано было парламенту министерствомъ di Rudini; слѣдующее за нимъ министерство Pelloux ограничилось, однако, внесеніемъ въ парламентъ индемнитетнаго билля, легализирующаго осадное положеніе, объявленное въ томъ же 1898 г. При его обсужденіи, парламентская комиссія высказалась снова за необходимость изданія особаго закона объ осадномъ положеніи, а затѣмъ, въ пленарномъ засѣданіи парламента, одинъ изъ депутатовъ (Spirito), поддержанный многими другими, сдѣлалъ слѣдующее чрезвычайно характерное заявленіе: „Раньше я думалъ, что законъ,

---

[1]) Todd, l. c., I, стр. 249.

предусматривающій осадное положеніе, является дѣломъ не нужнымъ и даже вреднымъ... Но теперь, когда мы уперлись въ тупикъ,—то́, что мнѣ раньше казалось ненужнымъ и, можетъ быть, опаснымъ, кажется мнѣ необходимостью, почти спасеніемъ для страны“ [1]).

Само собою понятно, что, если законъ, регулирующій содержаніе осаднаго положенія, необходимъ въ государствахъ, въ которыхъ положеніе это вводится законодательною властью, то, тѣмъ болѣе, онъ необходимъ въ государствахъ, въ которыхъ оно вводится чрезвычайнымъ или исключительнымъ указомъ правительства. Въ Россіи, до тѣхъ поръ, пока дѣйствуетъ ст. 15 основныхъ законовъ, только законъ объ исключительномъ положеніи можетъ ввести въ берега закономѣрности широкій разливъ административнаго произвола. Какъ это ни кажется парадоксальнымъ, при той конституціи, въ которой имѣется „15-ая статья“, законъ объ исключительномъ положеніи является единственно возможной послѣдней гарантіей гражданской свободы.

§ 4.

Всѣ, вообще, законодательства, которымъ извѣстно исключительное положеніе, могутъ быть разбиты на двѣ категоріи: въ однихъ, какъ, напримѣръ, во Франціи, исключительное положеніе имѣетъ характеръ военной диктатуры; въ другихъ, какъ, напримѣръ, въ Австріи,—диктатуры гражданской.

---

[1]) Gmelin, l. c., стр. 149 и сл.

Въ нѣкоторыхъ государствахъ, — напримѣръ, въ Россіи — исключительное положеніе принимаетъ форму то военной, то гражданской диктатуры [1]).

Горячимъ защитникомъ военной диктатуры является Reinach. Для того, чтобы энергично подавить броженіе, для того, чтобы сдержать возбужденныя страсти, необходимы прямота, быстрота и натискъ; необходимы твердость характера, живое сознаніе долга. Этими качествами отличается солдатъ; они развиваются военною службой, привычкой къ простой и суровой дисциплинѣ. Солдату чужда рефлексія; онъ не остановится предъ тысячей затрудненій, которыя, какъ будто нарочно, создаются людьми, привыкшими разсуждать тогда, когда необходимо дѣйствовать [2]).

Намъ думается, что защита военной диктатуры съ точки зрѣнія специфически-военныхъ доблестей, представляется, по меньшей мѣрѣ, поверхностной. Печальный опытъ русской дѣйствитель-

---

[1]) Съ военной диктатурой, кромѣ Франціи, мы встрѣчаемся въ Нидерландахъ; здѣсь исключительное положеніе можетъ имѣть двоякій характеръ: болѣе мягкій (staat van oorlog) и болѣе строгій (staat van beleg); и въ томъ, и въ другомъ случаѣ полицейскія функціи осуществляются военными властями. Срв. зак. 23 мая 1899 г., ст. ст. 8—18, 19—40. Только военная диктатура возможна въ Германской имперіи. Наоборотъ, передача полицейской функціи въ руки военныхъ властей совершенно не извѣстна публичному праву Англіи и С.-Ам. Соед. Штатовъ. Со смѣшанной системой мы встрѣчаемся, кромѣ Россіи, въ Испаніи; срв. зак. 23 апр. 1870 г., ст. ст. 3—10; конст. ст. 17.

[2]) Reinach, l. c., стр. 283.

ности неопровержимо доказываетъ, что военная доблесть отнюдь не всегда является ручательствомъ правительственной способности. Въ своей „Физіологіи государства“ Константинъ Францъ давно уже отмѣтилъ „болѣзнь нашего времени“, заключающуюся въ томъ, что правительство современныхъ государствъ становится все болѣе и болѣе военнымъ [1]). Эта болѣзнь, отъ которой излечиваются государства Запада, у насъ, въ Россіи, заражаетъ до сихъ поръ государственный организмъ. Развѣ военная служба не является у насъ почти единственнымъ стажемъ для занятія сколько нибудь отвѣтственныхъ должностей въ области активнаго управленія? Развѣ у насъ мало губернаторовъ, непосредственно переходящихъ отъ командованія полкомъ къ командованію губерніей? И, тѣмъ не менѣе, развѣ не свидѣтельствуетъ постоянное и повсемѣстное примѣненіе исключительныхъ положеній о крайне-неудовлетворительной постановкѣ у насъ нормальнаго управленія, вообще?

И, наконецъ, допустимъ, что генералъ—превосходный губернаторъ: онъ не умѣетъ „разсуждать“, но за то умѣетъ „дѣйствовать“. Чѣмъ, однако, хуже генералъ, состоящій на службѣ по министерству внутреннихъ дѣлъ, генерала, состоящаго на службѣ по военному министерству?

Есть одинъ аргументъ,—иногда откровенно высказываемый, иногда замалчиваемый,—на ко-

---

[1]) Константинъ Францъ, Физіологія государства (русск. перев., стр. 206).

торомъ всегда и необходимо покоится защита военной диктатуры. Этотъ аргументъ—аналогія между внѣшней войною и внутренней смутой. Военная диктатура необходима потому, что нѣтъ никакого различія между „внутреннимъ“ и „внѣшнимъ“ врагомъ; она необходима потому, что междуусобная распря есть та-же война.

Ошибочность этого аргумента очевидна; она очевидна уже потому, что, такъ называемый, „внутренній врагъ“ никогда не признается и не можетъ быть признанъ воюющей стороной.

Возставая противъ военной диктатуры, мы имѣемъ въ виду не тѣ—совершенно исключительные—случаи, когда, дѣйствительно, страна переживаетъ вооруженное возстаніе, когда судьба ея рѣшается на полѣ сраженія. Во время вооруженнаго возстанія, какъ и во время войны, должно дѣйствовать не исключительное, а военное положеніе. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ исключительное положеніе направлено на борьбу со „внутренней смутой“; и тотъ, кто хоть сколько нибудь знакомъ съ исторіей исключительнаго законодательства не только въ Россіи, но и въ другихъ государствахъ, тотъ знаетъ, какъ мало реальна аналогія между внутренней смутой и междуусобной войной.

Внутренній врагъ—не беллигерантъ. Борьбу съ нимъ ведутъ не вооруженныя силы, а охранныя отдѣленія. Онъ умираетъ не на полѣ сраженія, а въ ссылкѣ и на эшафотѣ. Исключительное положеніе дѣйствуетъ не на территоріи, отторгнутой у

непріятеля; его цѣль—не побѣда надъ врагомъ, а умиротвореніе страны.

Причемъ-же тутъ военная диктатура?...

Есть одинъ аргументъ, говорящій рѣшительнымъ образомъ противъ военной диктатуры. Чѣмъ шире полномочія власти, тѣмъ строже должна быть ея отвѣтственность. Военная диктатура безотвѣтственна, по существу. Организованная на началахъ, предполагающихъ наличность внѣшней войны, военная диктатура,—диктатура главнокомандующаго или командующаго войсками,—не можетъ не быть независимой отъ центральной власти. Сколько-нибудь опредѣленная, сколько-нибудь исчерпывающая регламентація ея полномочій невозможна. Полномочія главнокомандующаго опредѣляются необходимостью войны. Inter arma silent leges; не даромъ римляне называли своего бога войны—Mars ex lex.

Какъ бы ни были широки полномочія власти, предоставляемыя ей исключительнымъ положеніемъ, онѣ должны быть опредѣлены закономъ. Исключительное положеніе отнюдь не предполагаетъ исключительнаго господства физической силы. Настаивая на военномъ характерѣ диктатуры и въ то же время считая необходимой подробную регламентацію исключительнаго положенія, Reinach впадаетъ очевиднымъ образомъ въ непримиримое противорѣчіе съ самимъ собою.

Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, нельзя, казалось-бы, не прійти къ тому заключенію, что, поскольку исключительнымъ положеніемъ создаются чрезвычайныя полномочія полицейскаго

характера, эти полномочія должны принадлежать тому или иному органу гражданской, а не военной власти—органу, поставленному въ зависимость отъ министерства внутреннихъ дѣлъ.

§ 5.

Каковымъ должно быть содержаніе исключительнаго положенія?

Очевидно, его содержаніе опредѣляется его цѣлью. Исключительное положеніе вводится для защиты государственнаго и общественнаго строя отъ угрожающихъ его существованію посягательствъ извнутри. Дѣло идетъ не объ отраженіи силы силой: для этого нѣтъ надобности въ исключительномъ положеніи, ибо употребленіе оружія является постояннымъ и нормальнымъ полномочіемъ власти. Цѣль исключительнаго положенія—устранить возможность возникновенія или повторенія вооруженныхъ столкновеній. Исключительное положеніе предоставляетъ правительственной власти чрезвычайныя полномочія, именно, потому, что нормальныхъ полномочій недостаточно для того, чтобы держать населеніе—все населеніе, или значительную его часть—въ подчиненіи правительственной власти. Въ этомъ и заключается та „крайняя необходимость“, которой оправдывается исключительное положеніе.

Отсюда — преимущественно превентивный (полицейскій) характеръ чрезвычайныхъ полномочій, предоставляемыхъ власти исключительнымъ положеніемъ. Предварительное задержаніе, въ теченіе, болѣе или менѣе, продолжительнаго срока; вос-

прещеніе политическихъ собраній; административная высылка; изъятіе изъ обращенія произведеній печати,—эти и имъ подобныя мѣры, поскольку онѣ примѣняются для охраны государственнаго и общественнаго порядка, всегда и вездѣ, въ той или иной комбинаціи, свойственны исключительному положенію. Сущность его заключается, именно, въ пріостановкѣ гарантій гражданской свободы.

Само собою разумѣется, что вопросъ о необходимости въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ тѣхъ или иныхъ ограниченій гражданской свободы не можетъ быть рѣшаемъ съ точки зрѣнія общихъ принциповъ: все зависитъ отъ обстоятельствъ, времени и мѣста. Необходимо, однако, установить одно общее начало: какъ бы ни были широки полицейскія полномочія чрезвычайной власти, эти полномочія не должны выходить за предѣлы той цѣли, ради которой объявляется исключительное положеніе.

Только явленія, угрожающія государственному и общественному порядку,—только „крамольныя посягательства“ могутъ служить объектомъ чрезвычайнаго на нихъ воздѣйствія. Всякое такое воздѣйствіе должно быть разрѣшаемо власти подъ однимъ и тѣмъ же, постояннымъ и общимъ, условіемъ: поскольку это необходимо для охраны общественной безопасности и государственнаго порядка.

Это условіе должно себѣ найти категорическое выраженіе въ исключительномъ законѣ: всякое примѣненіе чрезвычайныхъ полномочій для осу-

ществленія текущихъ и нормальныхъ задачъ управленія должно быть противозаконнымъ.

По самому своему существу, чрезвычайныя полномочія власти должны имѣть не общій, а конкретный характеръ. Предметомъ исключительнаго положенія является не упраздненіе гражданской свободы, вообще, а ограниченіе ея отдѣльныхъ проявленій въ тѣхъ случаяхъ, когда это необходимо для охраны общественнаго спокойствія и государственнаго порядка.

Само собою понятно, что, при дѣйствіи исключительнаго положенія, правительственной власти должна быть предоставлена возможность закрытія опредѣленнаго публичнаго собранія, изъятія изъ обращенія опредѣленнаго произведенія печати, высылки опредѣленнаго лица, признаваемыхъ опасными для общественнаго и государственнаго порядка; но подчиненіе всѣхъ, вообще, собраній концессіонному режиму, или возстановленіе предварительной цензуры, вообще,— далеко выходитъ за рамки прямой и непосредственной цѣли исключительнаго положенія.

Наряду съ предупредительными полномочіями власти, въ составъ исключительнаго положенія обыкновенно входятъ полномочія репрессивнаго характера. Въ частности, обычнымъ—но не постояннымъ—спутникомъ исключительнаго положенія является замѣна юрисдикціи общихъ судовъ военной юрисдикціей.

Необходимо замѣтить, что режимъ военныхъ судовъ извѣстенъ далеко не всѣмъ законодательствамъ. Не говоря уже объ Англіи, которой ин-

ститутъ военныхъ судовъ для не-военныхъ совершенно чуждъ, и на континентѣ военная юстиція встрѣчается не во всѣхъ государствахъ. Въ Голландіи, напримѣръ, исключительное положеніе имѣетъ характеръ военной диктатуры, и, тѣмъ не менѣе, подсудность военнымъ судамъ не военныхъ допускается исключительно во время войны [1]). Точно также въ Австріи исключительному законодательству совершенно неизвѣстна замѣна обыкновенныхъ судовъ военными; поэтому, такая замѣна можетъ имѣть мѣсто не иначе, какъ на основаніи спеціальнаго закона [2]).

Тѣмъ не менѣе, нельзя отрицать, что военные суды пріобрѣли въ настоящее время характеръ естественной принадлежности исключительнаго положенія. Въ Италіи, напримѣръ, гдѣ исключительное положеніе совершенно не регламентировано закономъ, въ его примѣненіи на практикѣ военная юстиція играетъ весьма замѣтную роль [3]).

По глубокому нашему убѣжденію, чрезвычайныя полномочія репрессивнаго характера не должны имѣть мѣсто въ системѣ исключительнаго законодательства.

Замѣтимъ, прежде всего, что квалифицированная репрессія, какъ таковая, не можетъ быть объ-

---

[1]) Зак. 23 мая 1899 г.; конст. 30 ноября 1887, ст. 187.

[2]) Примѣръ: зак. 28 февраля 1882 г. объ исключительныхъ судахъ въ Далмаціи.

[3]) О военной юстиціи въ Италіи, см. Orlando-Raneletti, IV, стр. 1227 и слѣд.; Орландо, Принципы конституціоннаго права, стр. 202.

ясняема тѣмъ состояніемъ крайней необходимости, которымъ оправдывается исключительное положеніе, вообще. Всякая репрессія имѣетъ дѣло съ совершившимся фактомъ; между тѣмъ, крайняя необходимость, оправдывая посягательство на одни интересы въ защиту другихъ, болѣе важныхъ,—имѣетъ, разумѣется, въ виду сопротивленіе дѣйствію, еще неоконченному,—дѣйствію, которое совершается, или можетъ непосредственно свершиться, которое угрожаетъ еще не погибшему, но погибающему благу. Никакое преслѣдованіе лицъ за преступленія, уже совершенныя, не можетъ найти себѣ оправданія въ состояніи крайней необходимости. Когда дѣйствіе совершено, коллизія правъ исчезаетъ, и вмѣстѣ съ коллизіей правъ прекращается состояніе необходимости.

Никогда квалифицированная репрессія не имѣетъ своею цѣлью непосредственное спасеніе блага, которому грозитъ опасность; ея цѣль—посредствомъ чрезвычайной репрессіи, посредствомъ оглушающаго устрашенія, предупредить повтореніе посягательствъ на защищаемые ею интересы. Квалифицированная репрессія никогда не является непосредственнымъ отраженіемъ насилія силой. Она обращается къ сознанію и волѣ будущихъ, возможныхъ агентовъ; она ихъ убѣждаетъ угрозой, предостерегаетъ висѣлицей. Вся философія чрезвычайной репрессіи можетъ быть выражена словами средневѣковой глоссы къ Саксонскому Зерцалу: „Затѣмъ вѣшаютъ вора высоко и рѣдко хоронятъ, чтобы каждый его могъ видѣть,

объ этомъ вспоминать и бояться то же дѣлать".

Въ наукѣ уголовнаго права теорія устрашенія давно уже, навсегда и безповоротно, отжила свое время [1]); но въ жизни, какъ идеологія и краснаго и бѣлаго террора, она пользуется понынѣ огромнымъ,—по истинѣ, страшнымъ кредитомъ. Убѣжденный противникъ политическаго террора, оставаясь послѣдовательнымъ, не можетъ осуждать одну его форму и оправдывать другую. Въ борьбѣ съ общественнымъ зломъ всякій, вообще, терроръ безсиленъ. Его непосредственные результаты, всегда ничтожные и непрочные, не выкупаютъ, во всякомъ случаѣ, того огромнаго вреда, который причиняется имъ защищаемому имъ-же дѣлу [2]).

---

[1]) Жестокость наказаній, говоритъ Беккаріа, дѣлаетъ то, что люди поступаютъ настолько рѣшительнѣе, насколько велико угрожающее наказаніе; она дѣлаетъ то, что для избѣжанія наказанія за одно преступленіе совершается рядъ новыхъ преступленій. Страны и эпохи наиболѣе жестокихъ наказаній всегда отличались наиболѣе кровавыми и безчеловѣчными преступленіями, ибо тотъ-же самый духъ жестокости, который руководилъ законодателемъ, управлялъ и рукою разбойника и отцеубійцы; съ трона этотъ духъ диктовалъ кровавые законы послушнымъ, но свирѣпымъ рабамъ, а въ темныхъ нѣдрахъ частной жизни онъ направлялъ людей къ убійствамъ тирановъ для того, чтобы создавать новыхъ" (цитир. у Н. И. Фалѣева, Цѣли воинскаго наказанія, стр. 80).

[2]) Прекрасная характеристика террора, какъ системы политической борьбы, у Paul Janet въ его Histoire de la science politique, I, стр. 520: „Терроризмъ —не что иное,

Орудіемъ чрезвычайной репрессіи являются военные суды. Военный характеръ репрессіи, подчеркивая въ ней элементъ силы, убиваетъ въ ней элементъ права.

Нельзя себѣ представить болѣе принципіальной, болѣе рѣзкой противоположности, чѣмъ та, которая необходимо существуетъ между функціей военной и судебной. Только потому и создаются военные суды, что судъ не можетъ быть военнымъ, военный судъ не можетъ быть судомъ. Судья судитъ и долженъ судить по закону; военный дѣйствуетъ и долженъ дѣйствовать по приказанію; судья и солдатъ—антиподы. Доблесть солдата—порокъ судьи; доблесть судьи—порокъ солдата.

Въ началѣ минувшаго вѣка, въ 1813 г., Benjamin Constant писалъ:

„Въ теченіе послѣднихъ двадцати лѣтъ воен-

какъ одна изъ формъ маккіавелизма. Маккіавелизмъ не является только отравленной и лукавой политикой развращенныхъ монархій; онъ является также жестокой политикой кровожадныхъ демократій. Тотъ, кто оправдываетъ и извиняетъ преступленія тиранніи, долженъ понять, что, тѣмъ самымъ, признаетъ правоту народныхъ преступленій. И, наоборотъ, тотъ, кто въ глубинѣ своего сердца питаетъ слабость, въ которой онъ не смѣетъ признаться и отъ которой онъ не въ силахъ отрѣшиться, къ преступленіямъ народа, долженъ помнить, что, оправдывая эти преступленія, онъ разсуждаетъ, какъ тиранъ. Откуда пришла къ намъ теорія терроризма? Она пришла къ намъ изъ XV-го вѣка, наиболѣе вѣроломнаго изъ всѣхъ вѣковъ; она пришла къ намъ изъ родины тирановъ; ея учителемъ былъ льстецъ Медичи, другъ и поклонникъ Борджіа".

ная юстиція широко распространилась почти по всей Европѣ... Каждый день въ роли судей мы видимъ людей, самая одежда которыхъ свидѣтельствуетъ о томъ, что они подчинены дисциплинѣ и, слѣдовательно, не могутъ быть независимыми судьями. Если въ нашихъ внукахъ будетъ жить сознаніе человѣческаго достоинства, они не повѣрятъ, что было время, когда люди, прославленные, конечно, безчисленными подвигами, но воспитанные въ казармахъ и не знающіе гражданской жизни, допрашивали обвиняемыхъ, которыхъ они не въ состояніи понять, осуждали гражданъ, которыхъ они не вправѣ судить"... [1]).

Позднѣе, въ серединѣ XIX вѣка, другой писатель—писатель другого времени и другой страны, Mittermaier, пишетъ то же: „Я не знаю, говоритъ онъ, бо̀льшаго несчастья для страны, чѣмъ преданіе военному суду политическихъ преступниковъ, не принадлежащихъ къ арміи. Военный судъ—это пародія процесса, маскарадъ правосудія. Здравый смыслъ народа не можетъ ошибиться; онъ чувствуетъ, что предъ нимъ не право, а видимость права, что судьями избраны люди, въ которыхъ, какъ въ послушномъ орудіи, увѣрена власть" [2]).

Съ чувствомъ глубочайшаго удовлетворенія констатируетъ Дайси неизвѣстность военной юстиціи англійскому праву. „Солдаты мо-

---

[1]) Benjamin Constant, Cours de politique constitutionnelle, ed. Pagès, (1836), т. I, стр. 264.

[2]) Mittermaier, ст. въ Archiv für Criminalrecht, 1849, стр. 64,—цитируется у Reinach'a, l. c., стр. 288.

гутъ усмирять бунтъ такъ же, какъ могутъ отражать иноземное вторженіе; они могутъ сражаться съ бунтовщиками, какъ съ непріятелемъ, но не имѣютъ законнаго права наказывать за бунтъ или возмущеніе. При усиліяхъ возстановить порядокъ бунтовщики могутъ быть убиты, и это будетъ такъ же законно, какъ убить врага на полѣ битвы, или арестанта, бѣгущаго изъ тюрьмы; но всякая казнь, назначенная военнымъ судомъ, незаконна и, съ юридической точки зрѣнія, является убійствомъ“ [1]).

И, наконецъ, въ наши дни итальянскій ученый, Raneletti, въ выраженіяхъ, непереводимо рѣзкихъ, осуждаетъ военную юстицію своей страны. „Въ душѣ народа она оставляетъ по себѣ долгій слѣдъ великой скорби. Она ненавистна народу, который видитъ въ ней правосудіе, поставленное на службу политикѣ, могучее орудіе правительственнаго гнета“ [2]).

Въ теоріи двухъ мнѣній о военной юстиціи не существуетъ. Оцѣнка этого института во всѣ времена и у всѣхъ народовъ—одна и та же.

Если есть истина, признанная всѣми, это—та истина, что военный судъ—не судъ; если есть фактъ, осуждаемый всѣми, это—фактъ существованія военныхъ судовъ.

§ 6.

Въ заключеніе, одно замѣчаніе болѣе общаго характера. Конечно, соотвѣтственная регламента-

---

[1]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи (русск. пер., 2 изд.), стр. 335.

[2]) Orlando-Raneletti, IV, стр. 1230.

ція исключительнаго законодательства можетъ, до нѣкоторой степени, обезпечить дѣйствительную исключительность примѣненія, относительную умѣренность содержанія исключительныхъ положеній.

Нельзя, однако, отрицать, что основной и первоначальной причиной широкаго и суроваго примѣненія чрезвычайныхъ, предупредительныхъ и карательныхъ мѣръ, является тотъ антагонизмъ—иногда скрытый, иногда вырывающійся открыто наружу,—который несомнѣнно существуетъ между государствомъ, съ одной стороны, и обществомъ, съ другой: недовольство государствомъ и недовѣріе къ обществу. Поэтому, разумная политика примиренія государства съ обществомъ является единственно-дѣйствительнымъ средствомъ, медленно, но вѣрно ведущимъ къ упраздненію исключительныхъ положеній.

Пріостановка Habeas-Corpus-акта является институтомъ старой, аристократической Англіи. Послѣдній случай пріостановки относится къ 1818 г. Съ тѣхъ поръ не разъ уже Англіи пришлось переживать критическіе моменты экономическихъ кризисовъ и политическихъ волненій. Но ни грозныя сцены волненій 1819 г., ни бурные митинги, предшествовавшіе избирательной реформѣ 1832 г., ни чартистское движеніе (1839—1848 гг.), ни рѣзкія формы борьбы за отмѣну хлѣбныхъ законовъ,—ничто не заставило Англію прибѣгнуть къ пріостановкѣ важнѣйшей гарантіи индивидуальной свободы. Кто не знаетъ, что господство обычнаго права не только въ практикѣ англійскихъ судовъ, но и въ правосознаніи англійскаго на-

рода, между прочимъ, выражается въ томъ, что въ Англіи время обладаетъ огромной, созидательной и разрушительной, правотворческой силой,—способностью „незамѣтной отмѣны“ устарѣлыхъ и обветшавшихъ правовыхъ институтовъ. Можно ли съ увѣренностью утверждать, что и въ современной демократической Англіи, послѣ почти столѣтняго непримѣненія, институтъ пріостановки Habeas-Corpus-акта является институтомъ живого и дѣйствующаго обычнаго права страны?..

Наоборотъ, въ Ирландіи, въ странѣ, гдѣ антагонизмъ между государствомъ и обществомъ достигаетъ наивысшаго напряженія, пріостановка Habeas-Corpus-акта и другія законодательныя мѣры исключительнаго характера остаются до нынѣ обычнымъ, періодически повторяющимся явленіемъ.

Во Франціи до сихъ поръ дѣйствуетъ чрезвычайно суровое исключительное законодательство,—законъ 1849 г. объ осадномъ положеніи; но съ 1873 г. Франція не знаетъ ни одного случая объявленія осаднаго положенія; и болѣе, чѣмъ вѣроятно, что третья республика осаднаго положенія на практикѣ не узнаетъ.

Въ борьбѣ съ соціалъ-демократическимъ движеніемъ Германія сначала становится на путь исключительнаго законодательства. 21 октября 1878 г. издается законъ о, такъ называемомъ, маломъ осадномъ положеніи,—„законъ объ общеопасныхъ стремленіяхъ соціалъ-демократіи“. Согласно этому закону, центральному законодательству отдѣльныхъ германскихъ государствъ предоставляется право вводить, съ согласія союзнаго

совѣта, исключительныя мѣры полиціи безопасности въ мѣстностяхъ, которымъ угрожаетъ развитіе соціалъ-демократической, соціалистической или коммунистической пропаганды. Исключительныя мѣры заключаются въ возстановленіи концессіоннаго порядка устройства собраній, въ воспрещеніи розничной продажи произведеній печати, въ административной высылкѣ лицъ, угрожающихъ общественному спокойствію и порядку, въ отмѣнѣ или ограниченіи права на ношеніе, ввозъ и продажу оружія [1]). Несмотря на весьма энергичное примѣненіе закона 1878 г. [1]), законъ этотъ не достигаетъ своей цѣли. Въ 1890 г. рейхстагъ отказываетъ правительству въ продленіи его дѣйствія, и съ этого времени внутренняя политика Германіи становится рѣшительнымъ образомъ на новый путь,—на путь соціальной реформы. И надо ли доказывать, что въ средѣ современной германской соціалъ-демократіи антигосударственныя и даже, вообще, революціонныя тенденціи развиты въ неизмѣримо меньшей степени, нежели въ соціалъ-демократической средѣ другихъ государствъ?

Выводъ изъ сказаннаго ясенъ. Мы стоимъ на перекресткѣ; предъ нами два пути: либо политика широкихъ, демократическихъ и соціальныхъ, реформъ, либо политика исключительныхъ положеній.

Tertium non datur.

---

[1]) Georg Meyer, l. c., I, стр. 187.

[1]) См. въ сборникѣ „Государственный строй и политическія партіи“, т. II, ст. А. Коврова о Германіи, стр. 180 и сл.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

Lex lata; дѣйствующее исключительное законодательство.

I. Иностранныя законодательства.

§ 1.

Говоря объ исключительномъ законодательствѣ, необходимо разсмотрѣть особо законодательство Англіи—съ одной стороны, и законодательства континентальныхъ государствъ—съ другой.

По совершенно справедливому указанію проф. Дерюжинскаго, въ континентальной литературѣ публичнаго права—проф. Дерюжинскій цитируетъ Лоренца Штейна, Блока, Андреевскаго—довольно широко распространено воззрѣніе, на, такъ называемую, пріостановку Habeas-Corpus-акта, исключительную мѣру безопасности въ Англіи, какъ на мѣру вполнѣ аналогичную, весьма сходную, а по мнѣнію нѣкоторыхъ писателей, даже тождественную съ осаднымъ положеніемъ континента [1]). Въ дѣйствительности, между

---

[1]) Дерюжинскій, Habeas-Corpus-актъ и его пріостановка, стр. 150 и сл. Срв. также П. Шеймина, Учебникъ права внутренняго управленія, Особенная часть, 3-ій вып., стр. 71: „Въ Англіи суспензація Habeas-Corpus-act'a имѣетъ тѣ-же почти правовыя послѣдствія, какія во Франціи влечетъ за собою объявленіе военнаго или осаднаго положенія".

этими двумя институтами гораздо больше различія, чѣмъ сходства [1]); и это различіе должно быть, прежде всего, уяснено для того, чтобы составить себѣ ясное представленіе объ исключительныхъ мѣрахъ безопасности, допускаемыхъ современными законодательствами.

Прежде чѣмъ констатировать указанное проф. Дерюжинскимъ различіе, необходимо, однако, сдѣлать одну оговорку.

Не слѣдуетъ думать, что единственной мѣрой исключительнаго законодательства въ Англіи является, такъ называемая, пріостановка Habeas-Corpus-акта. Проф. Дерюжинскій въ своей спеціальной работѣ объ Habeas-Corpus-актѣ, которую онъ называетъ „очеркомъ основныхъ гарантій личной свободы въ Англіи и ихъ временнаго ограниченія“, только мелькомъ упоминаетъ объ иныхъ исключительныхъ законахъ, ограничивающихъ личную свободу. Съ осаднымъ положеніемъ континента онъ сравниваетъ единственно пріостановку Habeas-Corpus-акта и, путемъ такого сравненія приходитъ къ выводамъ, весьма выгоднымъ для Англіи.

Само собою разумѣется, что мнѣніе, сводящее исключительное законодательство Англіи къ пріостановкѣ Habeas-Corpus-акта, противорѣчитъ дѣйствительности.

Достаточно указать, хотя бы, на, такъ называемые, принудительные акты (Coercion Acts), предоставляющіе огромныя и чрезвычайныя полно-

---

[1]) Ib., стр. 388.

мочія правительственной власти въ Ирландіи. Такъ, напримѣръ, сравнительно, недавно, актомъ 1881 г. (44 Vict., c. 4) ирландскому правительству предоставлено право производить аресты и держать въ тюрьмѣ всякое арестованное по подозрѣнію лицо въ продолженіе всего времени, пока актъ въ силѣ. Закономъ о предупрежденіи преступленій 1882 г. (Prevention of Crime Act 45 et 46 Vict, c. 25) ирландскому правительству предоставлено право: отмѣнять для нѣкоторыхъ преступленій право судиться судомъ присяжныхъ; арестовывать неизвѣстныхъ людей, встрѣченныхъ ночью внѣ дома при подозрительной обстановкѣ; задерживать всякую газету, которая, по мнѣнію вице-короля, содержитъ статью, возбуждающую къ измѣнѣ или насилію; запрещать всякое собраніе, угрожающее, по его мнѣнію, общественной безопасности; изгонять изъ Соединеннаго королевства всякаго иностранца, который не прожилъ въ странѣ трехъ лѣтъ до изданія акта [1]).

Но, даже оставляя въ сторонѣ Ирландію, необходимо признать, что и въ самой Англіи исключительное законодательство отнюдь не исчерпывается пріостановкой Habeas-corpus-акта. Достаточно вспомнить „Два акта“ 1795 г., „Четыре акта“ 1817 г., „Шесть актовъ“ 1819 г. [2]). Въ частности актомъ 18 декабря 1795 г., возобновленнымъ въ

---

[1]) Дайси, Основы государственнаго права Англіи (русск. пер., изд. второе), стр. 262 и сл.

[2]) Объ этихъ актахъ подробно у Джефсона, Платформа, ея возникновеніе и развитіе (русск. пер.) т. I стр. 249 и сл.; 407 и сл.; 513 и сл.

1817 г., упраздняется свобода собраній. Устройство политическихъ митинговъ обусловлено предварительной заявкою съѣзду мировыхъ судей; мировой судья имѣетъ право прекратить всякое собраніе, „возбуждающее ненависть или презрѣніе къ особѣ его величества, къ законному правительству или къ конституціи британскаго королевства“; онъ имѣетъ право арестовать и подвергнуть заключенію всякаго, кого онъ найдетъ нужнымъ, за всякое предложеніе, признаваемое имъ противозаконнымъ; при всякомъ нарушеніи порядка онъ можетъ немедленно распустить собраніе; въ случаѣ неповиновенія виновные подлежатъ смертной казни. Актъ 1819 г., съ нѣкоторыми измѣненіями—напр., съ назначеніемъ семилѣтней ссылки вмѣсто смертной казни за неисполненіе приказа судьи о роспускѣ митинга—воспроизводитъ постановленія актовъ 1795 и 1817 гг.

Въ 1799 г. издается извѣстный актъ объ обществахъ (29 Geo III, c. 79), согласно которому всякое общество, состоящее изъ отдѣльныхъ группъ и филіацій, почитается незаконнымъ союзомъ и федераціей, а всякое лицо, находящееся съ нимъ въ сношеніяхъ, признается виновнымъ въ участіи въ незаконномъ союзѣ и подлежитъ наказанію семилѣтней ссылкой.

Такимъ образомъ, не подлежитъ сомнѣнію, что и въ Англіи пріостановка Habeas-Corpus-акта отнюдь не является единственной чрезвычайной мѣрой безопасности. Если мы сравнимъ осадное положеніе континента съ совокупностью чрезвычайныхъ полномочій, предоставляемыхъ правитель-

ству исключительнымъ законодательствомъ Англіи, то мы должны будемъ признать, что различіе между Англіей и континентомъ въ интересующемъ насъ вопросѣ не такъ ужъ велико, какъ это, повидимо, представляется проф. Дерюжинскому. Тѣмъ не менѣе, такое различіе существуетъ, и оно должно быть нами отмѣчено.

Основною чертою осаднаго положенія является его, преимущественно-репрессивный характеръ. Если даже признать, что ограниченіе личной свободы является предупредительной мѣрой, то, во всякомъ случаѣ, передача исполнительной власти въ руки военной администраціи, замѣна обыкновенныхъ судовъ военными трибуналами, система административныхъ взысканій взамѣнъ взысканій, налагаемыхъ по суду,—всѣ эти мѣры имѣютъ въ виду преимущественно репрессивную цѣль—вооруженную борьбу съ „внутреннимъ врагомъ", вполнѣ аналогичную такой же борьбѣ съ „врагомъ внѣшнимъ". Установленіе осаднаго положенія не можетъ быть разсматриваемо, какъ пріостановка опредѣленныхъ гарантій свободы, установленныхъ нормальнымъ правопорядкомъ; оно является упраздненіемъ правопорядка, вообще: ибо при немъ мѣсто закона заступаетъ произволъ, мѣсто суда — вооруженная расправа.

Въ отличіе отъ континента, Англія не знаетъ— и въ этомъ ея великое преимущество предъ континентомъ—ни военной администраціи, ни исключительныхъ судовъ, ни административныхъ взысканій; то господство права, которое являет-

ся отличительной особенностью англійской конституціи, не можетъ быть пріостановлено никакимъ исключительнымъ закономъ: пріостанавливаются отдѣльныя гарантіи, ограничиваются отдѣльныя проявленія индивидуальной свободы. Въ частности, военная юстиція, создаваемая осаднымъ положеніемъ, является институтомъ совершенно чуждымъ англійскому праву,—чуждымъ настолько, насколько намъ, напримѣръ, чужды правовые институты первобытныхъ народовъ. Для англійскаго юриста офицеръ въ роли судьи является такою-же непонятной фигурой, какъ въ той же роли сапожникъ или балерина. Судитъ судъ,—эта истина представляется англичанину въ такой же мѣрѣ очевидной, какъ дважды два—четыре.

Духу англійскаго правосознанія несомнѣнно противны исключительные законы. Даже пріостановка Habeas-Corpus-акта является, по словамъ Фокса, „концомъ англійской конституціи“ [1]). Чтобы сказалъ Фоксъ, о русской „конституціи“, санкціонирующей усиленную и чрезвычайную охрану?!..

Остановимся на юридическомъ анализѣ исключительной мѣры, именуемой пріостановкою Habeas-Corpus-акта.

---

[1]) Срв. выраженія, въ которыхъ о пріостановкѣ Habeas-Corpus-акта говоритъ Мау, Histoire constitutionnelle de l'Angleterre (франц. переводъ Cornelis de Witt) т. II, стр. 305 и сл. Для того, чтобы доказать, до какихъ крайностей можетъ дойти административный произволъ, Мау цитируетъ пріостановку 1817 г., когда, по одному подозрѣнію, во всей Англіи арестовано было... девяносто шесть человѣкъ!.

Самый терминъ: „Актъ о пріостановкѣ Habeas-Corpus-акта“ (Habeas - Corpus Suspension Act) англійскому законодательству совершенно неизвѣстенъ. Первый актъ о пріостановкѣ 1689 г. носитъ названіе: „Актъ объ уполномоченіи его величества задерживать и подвергать заключенію тѣхъ лицъ, которыхъ онъ будетъ имѣть основательную причину подозрѣвать въ злоумышленіяхъ противъ правительства“. Послѣдующіе акты носятъ такой же, съ самыми незначительными измѣненіями, титулъ.

Основное содержаніе актовъ о пріостановкѣ, всегда одинаковое, отчасти явствуетъ изъ самаго ихъ наименованія. Оно заключается въ томъ, что лица, задержанныя по подозрѣнію въ государственной измѣнѣ, въ силу приказа королевскаго Тайнаго Совѣта, подписаннаго, по крайней мѣрѣ, шестью его членами, могутъ быть содержимы подъ стражей, впредь до прекращенія срока пріостановки, безъ права быть отпущенными на свободу подъ обезпеченіе или поручительство; никакой судья не можетъ ни отпустить ихъ подъ обезпеченіе, ни подвергнуть ихъ суду иначе, какъ въ силу приказа Тайнаго Совѣта за подписью, по крайней мѣрѣ, шести его членовъ [1]).

---

[1]) Въ актахъ 1695 и 1746 г. содержатся особыя постановленія, имѣющія въ виду противодѣйствовать закупкѣ лошадей съ революціонными цѣлями. Начиная съ акта 1799 г., наряду съ правомъ задержанія, высшей администраціи предоставляется право перемѣщать лицъ, заключенныхъ въ извѣстной тюрьмѣ, въ какую-нибудь другую тюрьму королевства (Дерюжинскій, l. c.).

Каково-же отношеніе акта о пріостановкѣ къ Habeas-Corpus-акту?

Какъ уже указано выше, и при дѣйствіи Habeas-Corpus-акта приказъ о представленіи задержаннаго въ судъ не выдается верховнымъ судомъ, если лицо задержано по обвиненію въ государственной измѣнѣ, или какомъ либо тяжкомъ уголовномъ преступленіи, причемъ обвиненіе это „ясно и спеціально изложено въ предписаніи объ арестѣ".

Такимъ образомъ, не слѣдуетъ думать, что актъ о пріостановкѣ лишаетъ задержанныхъ права на полученіе приказа о представленіи въ судъ: этотъ актъ касается только лицъ, обвиняемыхъ въ государственной измѣнѣ, а эти лица и при дѣйствіи Habeas-Corpus-акта такого права не имѣютъ.

Дѣло, однако, въ томъ, что лицо, задержанное по обвиненію въ государственной измѣнѣ, имѣетъ право, на основаніи ст. VII-ой акта 1679 г., требовать разсмотрѣнія его дѣла въ ближайшую сессію суда присяжныхъ. Если это почему либо окажется невозможнымъ, то судъ обязанъ отпустить его на поруки съ тѣмъ, чтобы онъ явился въ слѣдующую сессію. Если же и тогда его дѣло не будетъ разсмотрѣно, то обвиняемый вовсе освобождается отъ суда и наказанія.

Такъ называемая, пріостановка Habeas-Corpus-акта является, въ дѣйствительности, пріостановкой одной только VII-ой статьи акта 1679 г., предоставляющей задержаннымъ лицамъ право быть судимыми въ теченіе ограниченнаго и точно опредѣленнаго срока.

Сущность всѣхъ актовъ о пріостановкѣ заключается въ томъ, что лица, арестованныя распоряженіемъ высшей административной власти по обвиненію въ государственной измѣнѣ, могутъ быть оставляемы въ заключеніи, безъ преданія ихъ суду, въ теченіе всего срока пріостановки. По истеченіи этого срока, они должны быть либо преданы суду, либо отпущены на свободу.

Само собою разумѣется, что актъ о пріостановкѣ не даетъ администраціи права задерживать лицъ, противъ коихъ не имѣется достаточно вѣскихъ уликъ для преданія ихъ суду по обвиненію въ государственной измѣнѣ. Лишеніе свободы по одному подозрѣнію въ „неблагонадежности“ является дѣйствіемъ противозаконнымъ даже во время пріостановки Habeas-Corpus-акта. Лица, виновныя въ такомъ противозаконномъ дѣяніи, подлежатъ уголовной отвѣтственности и могутъ быть, если, разумѣется, парламентомъ не изданъ индемнитетный билль, привлечены къ ней, по истеченіи срока пріостановки.

На практикѣ, однако, право лишенія свободы, предоставляемое администраціи актомъ о пріостановкѣ, получаетъ гораздо болѣе широкое примѣненіе. По общему правилу, въ случаяхъ пріостановки Habeas-Corpus-акта, заключенію подвергаются именно лица, подозрѣваемыя въ „политической неблагонадежности“,—т. е. лица, противъ коихъ не имѣется достаточно вѣскихъ уликъ для преданія ихъ суду, или имѣются улики такого рода—напр., показанія шпіоновъ,—которыя не могутъ быть предъявлены суду. Другими словами,

пріостановка Habeas-Corpus-акта всегда и необходимо имѣетъ своимъ послѣдствіемъ противозаконное лишеніе свободы, по одному подозрѣнію въ политической неблагонадежности, болѣе или менѣе значительнаго числа гражданъ. По справедливому замѣчанію Дайси, именно въ этомъ и заключается настоящая цѣль пріостановки [1]). Но для того, чтобы цѣль эта могла быть достигнутой, одной пріостановки Habeas-Corpus-акта недостаточно. По общему правилу, до прекращенія срока пріостановки, парламентомъ издается, такъ называемый, билль объ амнистіи, снимающій отвѣтственность съ лицъ, которыя, во время пріостановки Habeas-Corpus-акта, „совѣтомъ, приказомъ или дѣйствіемъ служили его величеству и безопасности правительства".

Такимъ образомъ, только въ связи съ актомъ объ амнистіи можетъ быть понято истинное значеніе акта о пріостановкѣ.

Конечно, нельзя утверждать, что актъ объ амнистіи всегда и необходимо долженъ сопровождать изданіе акта о пріостановкѣ; однако, парламентъ, пріостановившій Habeas-Corpus-актъ, никогда не отказываетъ правительству въ актѣ объ амнистіи. Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что подобный отказъ явился-бы своего рода предательствомъ по отношенію къ правительству, облеченному исключительными полномочіями волей самого парламента.

Съ другой стороны, не слѣдуетъ думать, что

[1]) Дайси, l. c., стр. 266.

актъ объ амнистіи снимаетъ съ администраціи всякую отвѣтственность за противозаконныя дѣянія, совершенныя ею въ борьбѣ съ, такъ наззываемой, внутренней смутой. Несомнѣнно, что и послѣ акта объ амнистіи, администрація отвѣтственна за ненужную жестокость, за причиненіе мученія и оскорбленій задержаннымъ ею лицамъ. Но какъ бы ни былъ формулированъ актъ объ амнистіи,— во всякомъ случаѣ, онъ снимаетъ съ администраціи отвѣтственность за незаконное задержаніе лицъ по одному подозрѣнію въ политической неблагонадежности, не выдерживающему или не допускающему судебной провѣрки.

Такимъ образомъ, практическое значеніе акта о пріостановкѣ, въ связи съ сопровождающимъ его актомъ объ амнистіи, заключается въ томъ, что высшей администраціи этимъ актомъ предоставляется право продолжительнаго задержанія— на срокъ пріостановки—лицъ, подозрѣваемыхъ въ „прикосновенности“ къ государственнымъ преступленіямъ.

Никакихъ другихъ полномочій актъ о пріостановкѣ администраціи не предоставляетъ; и въ этомъ—его коренное отличіе отъ „осаднаго положенія“ континентальныхъ государствъ.

Совершенно иное значеніе имѣетъ пріостановка Habeas-Corpus-акта въ Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатахъ. По свидѣтельству Burgess'a, правительство Соединенныхъ Штатовъ толкуетъ такую пріостановку, какъ установленіе военнаго права (martial law), т. е. какъ пріостановку всѣхъ, вообще, конституи-

ціонныхъ гарантій индивидуальной свободы. Въ частности, съ пріостановкою Habeas-Corpus-акта, въ Соединенныхъ Штатахъ на практикѣ связано учрежденіе военныхъ судовъ и преданіе имъ лицъ не-военнаго званія.

Неправомѣрный характеръ подобной практики очевиденъ. Она осуждена федеральнымъ судомъ въ его знаменитомъ рѣшеніи по дѣлу Milligan'a (Milligan case). Въ этомъ рѣшеніи судъ констатируетъ, что пріостановка Habeas-Corpus-акта не должна за собою влечь установленія военнаго права и, слѣдовательно, пріостановки всѣхъ конституціонныхъ гарантій. Она предоставляетъ правительству право задержанія лицъ, законно арестованныхъ, и лишаетъ послѣднихъ права на судебную провѣрку основаній для дальнѣйшаго ихъ задержанія. Въ этомъ—и только въ этомъ—выражаются послѣдствія пріостановки. Военное право можетъ быть примѣняемо только на театрѣ военныхъ дѣйствій во время иностраннаго нашествія или гражданской войны, когда суды закрыты и гражданскія власти de facto лишены возможности функціонировать. Существованіе военныхъ судовъ, послѣ того, какъ возстановлено нормальное и безпрепятственное отправленіе правосудія постоянными судами, является грубой узурпаціей власти. [1]).

---

[1]) Burgess, Political science and comparative constitutional law, I, стр. 245 и сл.; срв. Black., Handbook of Amerikan Constitutional law., 2 ed., стр. 599 и сл. — По совершенно справедливому замѣчанію Дайси (l. c., стр. 641, прим. 1), рѣшеніе американскаго суда по дѣлу Milligen'a, не

Приведенное рѣшеніе суда состоялось уже послѣ гражданской войны. Съ тѣхъ поръ въ Соединенныхъ Штатахъ не было ни одного случая пріостановки Habeas-Corpus-акта. Поэтому, нельзя судить съ увѣренностью, въ какой мѣрѣ рѣшеніе это отразится въ будущемъ на административной практикѣ по разсматриваемому нами вопросу.

§ 2.

Какъ уже указано выше, англійская система исключительнаго законодательства характеризуется двумя моментами: во первыхъ, отсутствіемъ какого-бы то ни было закона, предусматривающаго на будущее время тѣ исключительныя полномочія, которыми надѣляется административная или военная власть при наступленіи чрезвычайныхъ обстоятельствъ; во вторыхъ, предоставленіемъ исключительныхъ полномочій административной власти не иначе, какъ путемъ закона, издаваемаго ad hoc, по наступленіи чрезвычайныхъ обстоятельствъ.

Ничего подобнаго, хотя-бы, напримѣръ, французскому закону 1878 г. объ осадномъ положеніи, англійское право не знаетъ.

Въ отличіе отъ англійской, континентальная—и, въ частности, французская система исключи-

---

будучи авторитетнымъ въ англійскихъ судахъ, заслуживаетъ величайшаго вниманія, такъ какъ оно заключаетъ въ себѣ истолкованіе господствующаго въ Англіи пониманія отношенія, существующаго между общимъ и военнымъ правомъ.

тельнаго законодательства характеризуется, прежде всего, наличностью особаго,—такъ сказать, нормальнаго и постояннаго закона, регулирующаго исключительныя полномочія власти на случай наступленія исключительныхъ обстоятельствъ. Законъ объ осадномъ положеніи является постояннымъ потенціально-дѣйствующимъ закономъ. Въ нормальныхъ условіяхъ государственной жизни законъ этотъ какъ-бы спитъ; онъ просыпается или оживаетъ при наступленіи условій, угрожающихъ существеннымъ интересамъ или самому бытію государства.

Каждый разъ, когда такія условія наступаютъ, государству не приходится изыскивать средствъ для борьбы съ ними. Средства эти существуютъ: они установлены законодателемъ напередъ. Необходимо только констатировать наличность исключительныхъ обстоятельствъ или, другими словами, объявить исключительное („осадное“, или „военное“) положеніе существующимъ; тѣмъ самымъ, государственная власть вооружается разнообразнымъ ассортиментомъ оборонительныхъ средствъ, хранящихся въ арсеналѣ исключительнаго законодательства.

Само собою понятно, что при такихъ условіяхъ наиболѣе существеннымъ, съ точки зрѣнія континентальнаго законодательства, представляется вопросъ: въ какомъ порядкѣ, или какою властью, законодательной или административной, объявляется осадное положеніе, или—что тоже—вводится въ дѣйствіе исключительный законъ.

Вопросъ этотъ получаетъ существенно различ-

ное рѣшеніе во французскомъ законодательствѣ, съ одной стороны, и въ германскомъ — съ другой.

Во Франціи, согласно зак. 1848 г. (ст. 1) осадное положеніе можетъ быть объявлено только закономъ. Это—общее правило; не всегда, однако, его соблюденіе возможно. Какъ быть, если палаты не находятся въ сборѣ,—потому ли, что имѣетъ мѣсто отсрочка засѣданій по постановленію палаты (ajournement), или перерывъ въ теченіе сессіи по декрету президента (prorogation), или потому, что палата за истеченіемъ срока легислатуры распущена, и новые выборы еще не состоялись? Законъ 1878 г. проводитъ между тѣмъ и другимъ случаемъ строгое различіе.

Въ случаѣ отсрочки засѣданій (или перерыва въ сессіи) осадное положеніе можетъ быть объявлено президентомъ республики, согласно съ мнѣніемъ совѣта министровъ,—но въ такомъ случаѣ палаты собираются по собственному праву (de plein droit),—т. е. безъ созыва ихъ президентомъ республики въ теченіе двухъ дней по объявленіи осаднаго положенія (ст. 2).

Въ случаѣ прекращенія легислатуры,—т. е. роспуска палаты депутатовъ (dissolution), и до завершенія выборной операціи, осадное положеніе не можетъ быть—хотя бы и временно—объявлено президентомъ республики; и только, въ случаѣ войны съ иностранной державой, президентъ, согласно съ мнѣніемъ совѣта министровъ, можетъ объявить осадное положеніе на территоріи, угрожаемой непріятелемъ, подъ условіемъ

созыва избирательныхъ коллегій и затѣмъ палатъ въ возможно кратчайшій срокъ (ст. 3).

Такимъ образомъ, если палаты распущены, никакія осложненія внутренняго характера,—хотя-бы даже вооруженное возстаніе, не даютъ президенту республики права объявить своей властью осадное положеніе. Очевидно, законодатель не останавливается ни предъ чѣмъ въ своемъ стремленіи къ огражденію индивидуальной свободы отъ возможныхъ на нее посягательствъ со стороны административной власти.

Въ тѣхъ случаяхъ, когда осадное положеніе вводится декретомъ президента республики, палаты, какъ только соберутся, это положеніе утверждаютъ или отвергаютъ. При разногласіи между палатами, осадное положеніе прекращается de plein droit (ст. 5).

Въ отличіе отъ Франціи, въ Германіи согласно ст. 68 конституціи, осадное положеніе во всей имперіи, или въ любой ея части—за исключеніемъ, впрочемъ, Баваріи—объявляется властью германскаго императора [1]); мѣстные суверены, съ учрежденіемъ Германской Имперіи утратили принадлежавшее имъ до того право объявленія осаднаго положенія въ предѣлахъ своей территоріи, во 1-хъ, потому что они не обладаютъ правомъ военнаго верховенства и, слѣдовательно, не могутъ возлагать на комендантовъ крѣпостей и командующихъ генераловъ обязанностей по граж-

[1]) Въ Баваріи статья 68 конституціи, согласно договору 23 ноября 1870 г., не дѣйствуетъ.

дайскому управленію, и, во 2-хъ, потому что они не обладаютъ правомъ пріостановки имперскихъ законовъ, являющейся необходимымъ послѣдствіемъ объявленія осаднаго положенія [1]).

Среднее мѣсто между французской и германской системой занимаетъ австрійское законодательство. Въ Австріи, по закону 5 мая 1869 г., пріостановка конституціонныхъ гарантій декретируется императорскимъ распоряженіемъ подъ коллективной отвѣтственностью министерства; немедленно по созывѣ палатъ правительство отдаетъ имъ отчетъ въ предпринятой мѣрѣ и за симъ сообразуется съ ихъ рѣшеніемъ.

Опредѣляя порядокъ введенія осаднаго положенія, современныя законодательства пытаются опредѣлить—по возможности точно—тѣ условія, при наличности которыхъ осадное положеніе можетъ и должно быть вводимо. Такъ, по дѣйствующему въ настоящее время французскому закону 1878 г., осадное положеніе можетъ быть объявлено только въ случаяхъ неминуемой опасности, проистекающей отъ внѣшней войны, или вслѣдствіе возмущенія съ оружіемъ въ рукахъ (ст. 1). Въ Германской Имперіи, по прусскому зак. 4 іюня 1851 г., дѣйствующему въ имперіи, осадное положеніе можетъ быть вводимо, кромѣ случаевъ войны, въ случаяхъ возстанія при крайней опасности,

---

[1]) Laband, Das Staatsrecht des deutsch. Reiches (3 изд. 1895), т. II, стр. 522.—Другого мнѣнія—однако, безъ достаточныхъ основаній—Georg Meyer, l. c., I, стр. 185.

угрожающей общественному спокойствію [1]). Въ Австріи пріостановка конституціонныхъ гарантій допускается въ случаѣ внутреннихъ безпорядковъ, или даже „значительнаго распространенія измѣннической пропаганды, угрожающей государственному строю или безопасности гражданъ“ (зак. 5 мая 1869 г., § 1).

Само собою понятно, что чѣмъ тѣснѣе ограничена сфера примѣненія исключительныхъ законовъ, тѣмъ надежнѣй гарантируется индивидуальная свобода гражданъ. Прямое и категорическое указаніе въ самомъ законѣ на допустимость введенія осаднаго положенія единственно въ условіяхъ войны или массоваго неисполненія законовъ и неповиновенія власти, представляется въ особенности важнымъ въ тѣхъ случаяхъ, когда положеніе это, по закону, вводится въ дѣйствіе не законодательной, а правительственной властью.

Переходя къ разсмотрѣнію вопроса о содержаніи исключительныхъ законовъ, именуемыхъ обыкновенно законами объ осадномъ или военномъ положеніи, необходимо, прежде всего, остановиться подробнѣе на разсмотрѣніи французскаго законодательства, послужившаго прототипомъ для законодательства большинства европейскихъ государствъ [2]).

Существенной особенностью французскаго законодательства является почти полная ассимиляція исключительныхъ мѣръ безопасности, принимаемыхъ въ случаяхъ внѣшней войны, съ та-

[1]) Laband, l. c., II, стр. 519.

[2]) Th. Reinach, De l'état de siège, стр. 153 и сл.

кими-же мѣрами, принимаемыми въ случаяхъ внутреннихъ волненій. Французское законодательство различаетъ дѣйствительное и фиктивное осадное положеніе: первое вводится въ случаѣ внѣшней войны, второе—въ случаѣ „возстанія съ оружіемъ въ рукахъ“. Фиктивное осадное положеніе, подобно дѣйствительному, носитъ всецѣло характеръ военной диктатуры. Такой характеръ осаднаго положенія сложился во Франціи историческимъ путемъ. Первый французскій законъ объ осадномъ положеніи—законъ революціонной Франціи 8 іюля 1791 г.—имѣетъ въ виду военное и осадное положеніе, объявляемое исключительно въ случаѣ войны. Позднѣе, законами 10-го и 19-го фруктидора V-го года республики, наряду съ понятіемъ дѣйствительнаго, создается понятіе фиктивнаго осаднаго положенія. Директорія пріобрѣтаетъ право вводить осадное положеніе не только на театрѣ военныхъ дѣйствій, но и во „внутреннихъ общинахъ“, не только въ мѣстности, осажденной непріятельскими войсками, но и въ мѣстности, захваченной или осажденной „мятежниками“.

На почвѣ указанныхъ законовъ V-го года республики, во Франціи, мало по малу, создается и становится господствующей теорія, допускающая примѣненіе по аналогіи всѣхъ, вообще, постановленій, имѣющихъ въ виду дѣйствительное осадное положеніе, къ осадному положенію фиктивному. На основаніи этихъ законовъ Бурбоны, а за ними—и правительства Іюльской монархіи считаютъ себя вправѣ вводить путемъ королевскаго

декрета осадное положеніе для борьбы съ, такъ называемымъ, внутреннимъ врагомъ. Законъ 9 авг. 1849 г., дѣйствующій по настоящее время,—разумѣется, съ тѣми измѣненіями, которыя внесены въ него позднѣйшимъ закономъ 1878 г.,—остается вѣрнымъ исторической традиціи, сохраняя за осаднымъ положеніемъ характеръ „жестокаго режима"—„régime terrible" (Faustin Hélie)—военной диктатуры.

Сущность осаднаго положенія во Франціи заключается въ слѣдующемъ:

1) Съ введеніемъ осаднаго положенія полномочія гражданской власти по охранѣ безопасности и порядка (pour le maintien de l'ordre et de police) переходятъ всецѣло въ руки военной власти. Гражданская власть продолжаетъ, однако, осуществлять тѣ функціи, которыя не отнимаются у нея военною властью (зак. 1849 г., ст. 7).

2) Военная власть надѣляется чрезвычайными полномочіями полицейскаго характера, ограничивающими индивидуальную свободу въ ея разнообразныхъ проявленіяхъ. Такъ, она имѣетъ право: производить обыски какъ днемъ, такъ и ночью въ жилищахъ гражданъ; удалять лицъ, подвергшихся наказанію по суду, а равно лицъ, не имѣющихъ постояннаго водворенія, изъ мѣстности, состоящей на осадномъ положеніи; требовать выдачи оружія и боевыхъ припасовъ и производить съ этою цѣлью обыски и выемки; воспрещать появленіе въ свѣтъ произведеній печати, а равно устройство собраній, возбуждающихъ или поддерживающихъ безпорядокъ (зак. 1849 г., ст. 9, §§ 1—4);

3) Преступленія и проступки противъ безопасности республики, противъ конституціи, противъ порядка и общественнаго мира, каково-бы ни было званіе главныхъ виновниковъ и соучастниковъ, могутъ быть передаваемы на разсмотрѣніе военныхъ судовъ (зак. 1849 г., ст. 8).

Передача дѣла на разсмотрѣніе военнаго суда совершается приказомъ генерала, командующаго дивизіей. Въ нѣкоторыхъ случаяхъ такая передача обязательна, — а именно въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло касается преступленій измѣны, шпіонства и другихъ преступленій, направленныхъ непосредственно противъ арміи. Въ остальныхъ случаяхъ она факультативна [1]).

Военные суды во Франціи состоятъ исключительно изъ военнослужащихъ; судебная процедура—суммарна; аппеляція на рѣшенія военнаго суда недопустима; обжалованіе въ кассаціонномъ порядкѣ весьма стѣснено. Зато, съ другой стороны, на лицъ, не состоящихъ на военной службѣ, военные суды не могутъ налагать иныхъ (повышенныхъ) наказаній, кромѣ тѣхъ, которыя установлены уголовнымъ уложеніемъ и другими законами общаго права.

Такой же характеръ военной диктатуры присущъ осадному положенію въ Германіи. Согласно ст. 68 германской конституціи, до изданія имперскаго закона, опредѣляющаго необходимыя условія, форму и послѣдствія объявленія осаднаго положенія, считаются дѣйствующими въ имперіи

---

[1]) Reinach, l. c., стр. 180 и сл.

предписанія прусскаго закона отъ 4 іюня 1851 г. Законъ 1851 г. составленъ подъ сильнымъ вліяніемъ французскаго закона 1848 г.

Какъ и во Франціи, въ Германіи исполнительная власть, съ объявленіемъ осаднаго положенія, переходитъ къ военнымъ властямъ; распоряженія послѣднихъ обязательны для гражданскихъ должностныхъ лицъ и для органовъ самоуправленія. Статьи конституціи, гарантирующія неприкосновенность личности, жилища и переписки, свободу печати и право собраній, воспрещающія назначеніе исключительныхъ судовъ и чрезвычайныхъ комиссій, регулирующія употребленіе вооруженной силы, — съ введеніемъ осаднаго положенія, могутъ быть пріостановлены распоряженіемъ военныхъ властей. Преступныя дѣянія опредѣленной категоріи—а, именно: государственная измѣна, убійство, возстаніе, сопротивленіе власти, уничтоженіе желѣзнодорожныхъ и телеграфныхъ линій, освобожденіе заключенныхъ, бунтъ, грабежъ, разрушеніе имущества, вымогательство, склоненіе солдатъ къ нарушенію долга присяги и нѣкоторыя другія правонарушенія, предусмотрѣнныя §§ 8 и 9 закона, могутъ быть передаваемы на разсмотрѣніе учреждаемыхъ ad hoc военныхъ судовъ. Суды эти, въ отличіе отъ французскихъ, имѣютъ смѣшанный составъ: изъ 5 членовъ суда,—только три члена принадлежатъ къ числу офицеровъ, назначаемыхъ военнымъ начальствомъ; два члена назначаются предсѣдателемъ мѣстнаго суда изъ числа гражданскихъ судей. Одинъ изъ послѣднихъ предсѣдательствуетъ въ военномъ судѣ. Нѣкото-

рыя преступленія облагаются болѣе строгимъ наказаніемъ. Такъ, за государственную и военную измѣну, поджогъ и нѣкоторыя другія общеопасныя преступленія виновные, вмѣсто пожизненнаго заключенія, подлежатъ смертной казни [1]).

Приговоры суда приводятся въ исполненіе въ двадцать четыре часа; смертные приговоры подлежатъ конфирмаціи главнокомандующаго.

Если во Франціи и въ Германіи исключительное положеніе имѣетъ характеръ военной диктатуры, то наоборотъ, въ Австріи оно имѣетъ характеръ диктатуры гражданской. По закону 5 мая 1869 г., исключительное положеніе въ Австріи выражается единственно въ пріостановкѣ конституціонныхъ гарантій,—неприкосновенности личности, жилища и корреспонденціи, свободы союзовъ и собраній, свободы слова и печати. Такая пріостановка, разумѣется, въ значительной степени усиливаетъ полицейскія полномочія нормальныхъ общегражданскихъ властей.

Впрочемъ, и въ Австріи—однако, не иначе какъ спеціальными законами—могутъ быть учреждаемы для разсмотрѣнія преступныхъ дѣяній, учиняемыхъ лицами, не состоящими на военной службѣ, военные суды. Примѣромъ подобнаго закона можетъ служить законъ 25 февраля 1882 г., возложившій на военные суды разсмотрѣніе опредѣленныхъ преступленій, совершаемыхъ въ Далмаціи.

Какъ уже указано выше, въ Италіи закона объ

---

[1]) Einführungsgesetz Str. GB. vom 31 Mai 1870, § 4.

исключительномъ положеніи не существуетъ. Тѣмъ не менѣе, въ новѣйшей исторіи ея мы встрѣчаемся какъ со случаями изданія исключительныхъ законовъ, такъ, равнымъ образомъ, со случаями объявленія осаднаго положенія путемъ исключительныхъ указовъ.

Какъ на примѣръ исключительныхъ законовъ, сошлемся на законъ 15 августа 1863 г., которымъ вводятся военные суды для борьбы съ разбойничествомъ; на законъ 18 мая 1866 г., которымъ измѣняется юрисдикція по дѣламъ печати; на законы 3 іюля 1875 г. и 13 іюля 1894 г., значительно расширяющіе, въ интересахъ общественнаго порядка, полномочія полицейской власти, и нѣк. др. Съ другой стороны, осадное положеніе путемъ королевскаго указа вводится 3 апрѣля 1849 г. въ Генуѣ, въ 1852 г. въ Сардиніи, въ 1898 г., министерствомъ di Rudini, въ значительнѣйшей части Италіи. Въ 1894 г. министерствомъ Crispi устанавливается рядъ чрезвычайныхъ, не предусмотрѣнныхъ конституціей, мѣръ, опять таки, путемъ королевскаго указа.

Само собою понятно, что отсутствіе закона имѣетъ своимъ послѣдствіемъ—разумѣется, весьма печальнымъ — чрезвычайную широту и полную неопредѣленность полномочій, предоставляемыхъ осаднымъ положеніемъ военной власти [1]).

По общему правилу, указъ о введеніи осаднаго положенія весьма лакониченъ:

„Такая-то провинція (или такой-то городъ) объ-

[1]) Gmelin, l. c., стр. 153 и сл.

является на осадномъ положеніи. Такой-то генералъ назначается нашимъ чрезвычайнымъ комиссаромъ съ наиболѣе широкими полномочіями (con piu ampii poteri). Всѣ гражданскія и военныя власти ставятся въ непосредственную отъ него зависимость". И все. На практикѣ военная власть обыкновенно присваиваетъ себѣ чрезвычайно широкія полномочія: право отобранія оружія, право административной высылки, право воспрещенія союзовъ и собраній, право воспрещенія періодическихъ изданій и даже установленія предварительной цензуры, право произвольныхъ арестовъ, высылокъ и выемокъ и т. под. Нигдѣ, быть можетъ, — разумѣется, кромѣ Россіи—дѣятельность военныхъ судовъ не получаетъ во время осаднаго положенія такого широкаго развитія, какъ именно въ Италіи [1]).

II. Дѣйствующее въ Россіи исключительное законодательство.

§ 1.

Вопреки установившимся взглядамъ, Положеніе 14-го августа 1881 г. о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія въ исторію русскаго законодательства по вопросу о, такъ называемой, борьбѣ съ крамолой ничего существенно новаго не вноситъ. По своему содержанію, Положеніе это является ни-

---

[1]) Напримѣръ, въ 1894 и 1898 гг.

чѣмъ инымъ, какъ кодификаціей законодательныхъ мѣропріятій, разновременно изданныхъ, которыя въ теченіе долговременнаго своего примѣненія успѣли на практикѣ вполнѣ доказать свое безнадежное безсиліе и полную свою безрезультатность [1]).

Мы не находимъ, поэтому, возможнымъ начать изложеніе исключительнаго законодательства, дѣйствующаго въ Россіи, какъ это обыкновенно дѣлается, съ Положенія 14-го августа 1881 года. Догматическому анализу этого положенія необходимо, по нашему мнѣнію, предпослать историческій очеркъ мѣропріятій, примѣнявшихся въ Россіи въ теченіе минувшаго столѣтія,—въперіодъ времени, предшествовавшій изданію Положенія 14-го августа.

Въ началѣ XIX в. центральнымъ установленіемъ, вѣдающимъ дѣла, такъ называемой, государственной полиціи, является Особенная Канцелярія при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ.

Высоч. указомъ 3-го іюля 1826 г. Особенная Канцелярія преобразуется въ III-ье Отдѣленіе Собственной Его Величества Канцеляріи. Мотивъ преобразованія ясенъ: подъ впечатлѣніемъ декабрскихъ событій, Государь желаетъ сосредоточить въ своихъ рукахъ ближайшее и непосредственное руководство дѣлами государственной

[1]) См. Матеріалы Особаго Совѣщанія подъ предсѣдательствомъ гр. Игнатьева, IV: „Историческій обзоръ мѣропріятій общаго характера по охраненію, государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, примѣнявшихся въ Россіи въ теченіе прошлаго столѣтія".

полиціи. На обязанность III-яго Отдѣленія возлагается завѣдываніе высшей полиціей, собираніе свѣдѣній о лицахъ, состоящихъ подъ надзоромъ полиціи, высылка и размѣщеніе людей подозрительныхъ и вредныхъ, завѣдываніе мѣстами заключенія для государственныхъ преступниковъ. Исполнительнымъ органомъ III-яго Отдѣленія является сформированный тогда же корпусъ жандармовъ [1]).

Въ теченіе пятидесяти слишкомъ лѣтъ III-ье Отдѣленіе является органомъ Верховнаго управленія, спеціально предназначеннымъ для борьбы съ крамолой. Указомъ 12-го февраля 1880 года учреждается, въ качествѣ высшей надъ III-ьимъ Отдѣленіемъ инстанціи, Верховная Распорядительная Комиссія, облеченная неограниченными диктаторскими полномочіями.

Указомъ 6-го апрѣля 1880 года закрывается Верховная Комиссія, а Третье Отдѣленіе, въ видахъ большаго упроченія единства дѣйствій исполнительной власти, преобразуется въ особый департаментъ государственной полиціи министерства внутреннихъ дѣлъ

Что касается мѣстнаго управленія, то здѣсь, какъ извѣстно, начальникомъ полиціи, вообще, и государственной полиціи, въ частности, является губернаторъ. Указомъ 5 апрѣля 1879 года для болѣе энергичной и успѣшной борьбы съ крамолой учреждаются особыя должности временныхъ гене-

---

[1]) Мих. Лемке, Николаевскіе жандармы и литература 1826—1855 гг., стр. 14 и сл.

ралъ-губернаторовъ, облеченныхъ чрезвычайными полномочіями, въ Петербургѣ, Харьковѣ и Одессѣ; тѣ же полномочія предоставляются генералъ-губернаторамъ Москвы, Кіева и Варшавы.

Таковы тѣ органы власти, которые въ теченіе XIX в. стоятъ во главѣ, такъ называемой, государственной полиціи. Что касается исключительныхъ полномочій, коими эти органы облечены, то въ ряду ихъ безспорно первое мѣсто занимаетъ право административной высылки и ссылки.

До 1855 г. право это не регламентировано закономъ. Наряду съ высылкой по Высочайшему повелѣнію, на практикѣ часто встрѣчаются случаи высылки и даже ссылки по распоряженіямъ мѣстной административной власти. Нѣкоторымъ генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ право высылки предоставляется особо сепаратными законами [1]).

Не будучи регламентировано закономъ, право высылки практикуется, однако, въ весьма широкихъ размѣрахъ: нѣкоторыя губерніи переполнены административно-ссыльными, состоящими подъ надзоромъ полиціи. При такихъ условіяхъ надзоръ надъ ссыльными стѣсняетъ мѣстное начальство: отсюда—Высочайшее повелѣніе 2-го декабря 1855 г.,

[1]) Такъ, напр., право ссылки во внутреннія губерніи предоставляется въ 1850 г. Намѣстнику Кавказскому и Виленскому, Ковенскому и Гродненскому генералъ-губернаторамъ. Въ 1854 г. Таврическому губернатору разрѣшено высылать людей, состоящихъ на дурномъ замѣчаніи, въ Курскую губ., изъ которой министерство внутреннихъ дѣлъ обязано было размѣщать ихъ по другимъ губерніямъ.

пытающееся нѣсколько ограничить примѣненіе административной высылки. Послѣдняя, по закону 1855 г., разрѣшается не иначе, какъ по взаимному соглашенію министра внутреннихъ дѣлъ и Главноуправляющаго III-мъ Отдѣленіемъ Собств. Его Имп. Вел. Канцеляріи.

Попытка сосредоточить завѣдываніе административною ссылкой въ центральныхъ установленіяхъ оказывается неудачной. И послѣ 1855 г. рядомъ сепаратныхъ указовъ представители мѣстной административной власти снабжаются правомъ административной высылки и даже ссылки „неблагонадежныхъ въ политическомъ отношеніи", или, вообще, „неблагонадежныхъ и вредныхъ" лицъ. Въ 1861 г. такое право предоставляется одновременно Кіевскому, Подольскому и Волынскому и Виленскому, Ковенскому и Гродненскому генералъ-губернаторамъ. Въ 1863 г. административная высылка и ссылка получаютъ широчайшее примѣненіе въ Царствѣ Польскомъ. Въ 1869 г. право высылки въ сѣверныя губерніи „вредныхъ" ордынцевъ предоставляется Оренбургскому генералъ-губернатору. Въ 1879 г. право административной высылки всѣхъ, вообще, почему-либо „вредныхъ" лицъ предоставляется временнымъ генералъ-губернаторамъ,—Петербургскому, Харьковскому, Одесскому, Московскому, Кіевскому и Варшавскому.

Начиная съ 70-хъ годовъ, административная высылка получаетъ широкое примѣненіе къ фабричнымъ и заводскимъ рабочимъ. Признавая фабричныя забастовки „чуждою русскому народу фор-

мой выраженія неудовольствія съ цѣлью порожденія смутъ, безпорядковъ и волненій", Высочайшее повелѣніе 1870 г. предписываетъ губернаторамъ, въ случаѣ возникновенія стачекъ рабочихъ на какомъ либо заводѣ или фабрикѣ, не допуская дѣло до судебнаго разбирательства, немедленно по обнаруженіи главныхъ зачинщиковъ между фабричными, высылать таковыхъ въ одну изъ назначенныхъ для того губерній, не испрашивая предварительнаго разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ. Въ 1871 г., по поводу стачки извощиковъ въ г. Одессѣ, мѣры, установленныя противъ стачекъ рабочихъ на фабрикахъ и заводахъ, распространены на всякаго рода стачки, вообще.

Усиленіе революціонной пропаганды влечетъ за собою въ 70-хъ годахъ чрезвычайно интенсивное примѣненіе административной высылки. Высочайшее повелѣніе 24 мая 1878 г. предписываетъ лицъ, привлеченныхъ къ дѣлу противоправительственной пропаганды, высылать въ распоряженіе генералъ-губернатора Восточной Сибири.

Не будучи регламентирована никакимъ общимъ закономъ, административная ссылка по характеру послѣдствій, сопряженныхъ съ нею, является мѣрой совершенно неопредѣленной. Прежде всего, она безсрочна: сосланъ—забытъ. До 1881 г. ссылка никогда не назначается на опредѣленный срокъ. Въ 1861 г. на это обстоятельство обращаетъ вниманіе ревизовавшій Олонецкую губернію сен. Дюгамель. Въ своемъ всеподданнѣйшемъ докладѣ, онъ, между прочимъ, указываетъ на необходимость

установленія сроковъ для административной ссылки: безнадежность положенія ссыльныхъ порождаетъ въ нихъ отчаяніе, а отчаяніе часто приводитъ къ преступленію. Съ мнѣніемъ Дюгамеля не соглашается, однако, Комитетъ Министровъ. Всякое стѣсненіе административной власти относительно высылки неблагонадежныхъ лицъ, по мнѣнію Комитета, неизбѣжно ослабило бы примѣненіе этой важной полицейской мѣры, являющейся наиболѣе сильнымъ орудіемъ для предупрежденія и пресѣченія безпорядковъ. Такимъ образомъ, административная высылка до самаго изданія Положенія 14 авг. 1881 г. сохраняетъ свой безсрочный характеръ.

Отсутствіе какой бы то ни было регламентаціи административной высылки не даетъ возможности сколько нибудь точно опредѣлить содержаніе и объемъ правоограниченій, съ ней сопряженныхъ. На практикѣ, впрочемъ, постепенно сложились тѣ самыя правоограниченія, которыя впослѣдствіи были санкціонированы закономъ о полицейскомъ надзорѣ 1882 г. Эти ограниченія касались свободы передвиженія, неприкосновенности жилища и корреспонденціи, поступленія на государственную и общественную службу, производства торговли и промысловъ, педагогической дѣятельности и занятія адвокатурой.

Что касается другихъ исключительныхъ полномочій административной власти, впослѣдствіи вошедшихъ въ составъ Положенія 14 августа, то и они устанавливаются постепенно длиннымъ рядомъ Высочайшихъ повелѣній, начиная съ конца

70-хъ годовъ [1]). Такъ, Высочайшимъ указомъ 9 авг. 1878 г. повелѣно лицъ, обвиняемыхъ въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ, вообще, должностныхъ лицъ при исполненіи ими служебныхъ обязанностей, если преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на него, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ, предавать военному суду съ примѣненіемъ наказанія, установленнаго ст. 279 воинск. уст. о наказ. Далѣе, рядомъ указовъ 1879 г. генералъ-губернаторамъ предоставлено право для охраненія спокойствія и въ предупрежденіе противогосударственныхъ замысловъ издавать обязательныя постановленія съ опредѣленіемъ, въ административномъ порядкѣ, ареста до 3-хъ мѣсяцевъ или денежнаго штрафа до 500 рублей. Въ 1880 г. рядъ Высочайшихъ повелѣній устанавливаетъ новый порядокъ замѣщенія должностей по земскимъ и городскимъ учрежденіямъ, а также мировымъ судебнымъ установленіямъ, съ усиленіемъ подчиненія выборныхъ должностей административной власти.

Всѣ эти мѣры—и другія второстепеннаго характера, на которыхъ мы не останавливаемся особо—оказываются тщетными. Какъ будто сознавая свое безсиліе, правительство, уже послѣ рокового событія 1-го марта, рѣшается на попытку, единственную въ

[1]) О мѣрахъ борьбы съ крамолой конца 70-хъ годовъ см. въ юбилейномъ изданіи: „Историческій обзоръ дѣятельности Комитета Министровъ“, т. III, ч. 1, стр. 144 и сл.

своимъ родѣ, привлечь общественныя силы къ активной борьбѣ съ революціоннымъ движеніемъ. Высочайшее повелѣніе 18 марта 1881 г. призываетъ къ содѣйствію власти выборныхъ отъ столичнаго населенія Петербурга, образующихъ временный при градоначальникѣ совѣтъ. Совѣтъ этотъ надѣляется рѣшающею властью. Градоначальнику предоставляется предлагать на обсужденіе совѣта тѣ мѣры, которыя онъ считаетъ необходимыми въ видахъ огражденія общественной безопасности. Каждая мѣра, одобренная совѣтомъ, немедленно получаетъ обязательную силу и приводится въ исполненіе градоначальникомъ. Если мѣра, предложенная градоначальникомъ, большинствомъ совѣта не будетъ одобрена, градоначальнику воспрещается давать ей дальнѣйшій ходъ. Чрезвычайно любопытна устанавливаемая Повелѣніемъ 18 марта избирательная система. Правомъ голоса пользуются всѣ домовладѣльцы, всѣ безъ исключенія квартиронаниматели, хозяева промышленныхъ и торговыхъ заведеній, собственники лавокъ и заводовладѣльцы. Городъ дѣлится на 228 околотковъ; отъ каждаго околотка избирается по одному выборному. Выборы производятся слѣдующимъ образомъ. Въ каждомъ околоткѣ образуется особая комиссія, въ составѣ полицейскаго чиновника, назначаемаго градоначальникомъ, гласнаго Думы, и двухъ военныхъ или гражданскихъ чиновъ, приглашенныхъ градоначальникомъ. Комиссія обходитъ всѣ дома въ околоткѣ и отбираетъ письменные отзывы отъ лицъ, имѣющихъ право выбора. Отзывъ заключаетъ въ себѣ званіе и фамилію избираемаго, а

также подпись избирателя и его адресъ. Выбраннымъ отъ околотка считается лицо, получившее простое большинство голосовъ. Выборные отъ околотковъ избираютъ изъ своей среды 25 человѣкъ и кандидатовъ къ нимъ. По Высочайшемъ утвержденіи списка выборныхъ и ихъ кандидатовъ, совѣтъ открываетъ свои дѣйствія при градоначальникѣ.

Трудно сказать, въ какомъ направленіи пошла бы, такъ называемая, борьба съ крамолой, если бы идея, лежащая въ основѣ Повелѣнія 18 марта получила широкое осуществленіе. Въ дѣйствительности, однако, рожденная растерянностью и страхомъ первыхъ дней новаго царствованія, она не вошла и не могла войти въ жизнь. Именнымъ указомъ 4 сентября 1881 г. Повелѣніе 18 марта отмѣняется, наряду съ другими законами и распоряженіями, утратившими смыслъ съ изданіемъ Положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія 14 августа.

§ 2.

Въ Именномъ указѣ 4 сентября 1881 г. объ изданіи Положенія 14 августа мы читаемъ:

„Незыблемость основныхъ началъ великихъ преобразованій минувшаго царствованія, а равно правильное и спокойное дѣйствіе учрежденій, на твердомъ основаніи общихъ законовъ установленныхъ, составляютъ наиболѣе прочный залогъ благоденствія и преуспѣянія дорогого нашего отечества. Мы не могли однако-жъ не признать, что

прискорбныя событія и смута въ государствѣ вызываютъ печальную необходимость допустить на время чрезвычайныя мѣры преходящаго свойства для водворенія полнаго спокойствія и искорененія крамолы".

Такимъ образомъ, Положеніе 4 сентября вводится на время, какъ чрезвычайная мѣра преходящаго свойства.

Проходитъ почти 24 года. И опять въ оффиціальномъ актѣ,—въ Высочайше утвержденномъ журналѣ Комитета Министровъ отъ 10 февраля 1905 г. мы читаемъ:

„Правила о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, при изданіи своемъ имѣвшія временный и исключительный характеръ, получили, по обширности пространствъ, на кои дѣйствіе ихъ распостраняется, и по долговременности примѣненія своего, совершенно непредвидѣнный для нихъ характеръ постояннаго законоположенія... Эти правила существуютъ уженынѣ непрерывно 22 года, при дѣйствіи ихъ успѣло возрасти цѣлое поколѣніе, которое не видало иного порядка поддержанія общественнаго благоустройства и лишь по книгамъ знаетъ объ общихъ законахъ Россійской Имперіи".

Въ этомъ сопоставленіи—вся исторія нашего законодательства о борьбѣ съ крамолой; въ немъ—величайшая трагедія русской государственной и общественной жизни. Будущій историкъ,—если онъ захочетъ объективно разобраться въ безконечно сложныхъ событіяхъ пережитой нами эпохи,

если онъ захочетъ понять непримиримую ненависть и безумное ожесточеніе массъ, на почвѣ которыхъ создалась анархія кроваваго террора,— этотъ историкъ, разумѣется, вспомнитъ, что то поколѣніе, на долю котораго выпала тяжелая историческая задача обновленія государственнаго уклада Россіи, является больнымъ, политически и морально развращеннымъ поколѣніемъ,—поколѣніемъ, которое не видало иного государственнаго порядка, кромѣ порядка чрезвычайныхъ, исключительныхъ по своей жестокости, полицейскихъ мѣръ и „лишь по книгамъ знаетъ объ общихъ законахъ Россійской Имперіи“...

Для того, чтобы составить себѣ хотя бы приблизительное представленіе о той роли, какую сыграло въ общественной жизни Россіи Положеніе 14 августа, достаточно остановиться на слѣдующихъ—краснорѣчивыхъ и страшныхъ въ своей простотѣ—историческихъ фактахъ.

4 сентября 1881 г. въ состояніи усиленной охраны объявлены губерніи: Петербургская, Московская, Харьковская, Полтавская, Черниговская, Кіевская, Волынская, Подольская, Херсонская, и Бессарабская; градоначальства: Одесское, Таганрогское и Керчь-Еникальское; уѣзды: Симферопольскій, Евпаторійскій, Ялтинскій, Ѳеодосійскій, Перекопскій и гор. Бердянскъ Таврической губерніи; городъ Воронежъ съ уѣздомъ, города Ростовъ-на-Дону и Маріуполь Екатеринославской губерніи,—а съ 1882 г. и гор. Николаевъ. До 1905 г., т. е. до начала революціонной эпохи, въ состояніи усиленной охраны остаются непре-

рывно въ теченіе 24 лѣтъ губерніи: Петербургская, Московская, Харьковская, Кіевская, Волынская и Подольская; градоначальства: Одесское и Таганрогское; города: Ростовъ-на-Дону и Николаевъ.—Въ 1901 г., при первыхъ признакахъ надвигающейся революціи, усиленная охрана охватываетъ почти всю Россію; такъ, уже въ 1901 г. она вводится почти одновременно въ губерніяхъ: Полтавской, Самарской, Виленской, Владимірской, Лифляндской, Минской, Могилевской, Витебской, Гродненской, Казанской, Ярославской, Томской, Нижегородской, Саратовской, Тифлисской, Бакинской и Бессарабской.

Само собою понятно, что усиленной охранѣ не удается остановить революціонной волны. Въ 1905 г. усиленная охрана уступаетъ мѣсто чрезвычайной охранѣ и военному положенію. И что всего знаменательнѣй, чрезвычайная охрана и военное положеніе, прежде всего, вводятся, именно, въ тѣхъ губерніяхъ, которыя въ теченіе 25 лѣтъ непрерывно охранялись отъ революціи усиленной охраной,—въ губерніяхъ Петербургской, Московской, Харьковской, Кіевской, въ градоначальствахъ: Одесскомъ и Николаевскомъ, въ области Войска Донского...

Можно ли найти лучшее доказательство совершеннаго безсилія усиленной охраны, какъ нормальнаго и длительнаго средства политической профилактики?!

Въ настоящее время исключительное положеніе, въ той или иной его формѣ, дѣйствуетъ въ Россіи повсемѣстно. Будучи исключительнымъ по

характеру полномочій, предоставляемыхъ имъ администраціи, исключительное положеніе является нормальнымъ и общимъ режимомъ управленія, по пространству своего дѣйствія и продолжительности своего примѣненія. Именно потому вопросъ объ исключительномъ положеніи—de lege lata и de lege ferenda—является однимъ изъ наиболѣе важныхъ вопросовъ политической жизни Россіи.

Прежде, чѣмъ перейти къ разсмотрѣнію дѣйствующаго въ Россіи исключительнаго, законодательства—одно общее замѣчаніе.

Говоря объ исключительномъ положеніи, обыкновенно имѣютъ въ виду Положеніе объ усиленной и чрезвычайной охранѣ 14 августа 1881 г. Въ дѣйствительности, однако, количество „исключительныхъ положеній", примѣняемыхъ въ Россіи для борьбы съ, такъ называемой, крамолой, гораздо значительнѣй. Слѣдуетъ различать: 1) положеніе усиленной и чрезвычайной охраны; 2) исключительныя мѣры по охранѣ общественной безопасности, вводимыя въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ на исключительномъ положеніи; 3) военное и осадное положеніе, вводимыя по усмотрѣнію Верховной власти не только въ случаяхъ внѣшней войны, но и въ случаяхъ внутреннихъ волненій; наконецъ, 4) исключительныя полномочія, предоставляемыя мѣстнымъ административнымъ властямъ особыми, какъ общими, такъ и сепаратными, законами. Каждое изъ перечисленныхъ „исключительныхъ положеній" должно быть разсмотрѣно нами особо.

§ 3.

I. Положеніе о мѣрахъ по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія 14 августа 1881 г. является временнымъ закономъ. При своемъ изданіи оно вводится на три года [1]). За симъ, въ 1884, 1887, 1890, 1893, 1896, 1899 и 1902 гг. министерство внутреннихъ дѣлъ возбуждаетъ чрезъ Комитетъ Министровъ ходатайство о продленіи его дѣйствія,—каждый разъ на три года; соотвѣтственныя положенія комитета министровъ утверждаются Верховною властью. Въ 1905 г., 29 мая министерство внутреннихъ дѣлъ входитъ съ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ объ утвержденіи, въ видѣ временной мѣры, Положенія 14 августа вновь на три года. Комитетъ Министровъ полагаетъ, однако, что дѣйствіе Положенія 14 августа должно быть продлено впредь до завершенія пересмотра исключительнаго законодательства, но во всякомъ случаѣ на срокъ не болѣе одного года. Положеніе Комитета Министровъ утверждается 25 іюня 1905 г. [2]).

Указомъ 5 августа 1906 г., состоявшимся по журналу Совѣта Министровъ, дѣйствіе Положенія продолжено, снова впредь до пересмотра исключительныхъ законоположеній, но, во всякомъ случаѣ, на срокъ не болѣе одного года, т. е. по 4 сентября 1907 г. [3]). Наконецъ, въ послѣдній разъ, на томъ-же основаніи, дѣйствіе Положенія продолжено сро-

[1]) Журналъ комитета министровъ 4 августа 1881 г., Выс. утв. 14 авг., п. I.

[2]) Собр. узак. 1905 г., ст. 1370.

[3]) Собр. узак. 1906 г., ст. 1333.

комъ на одинъ годъ,—т. е. по 4 сентября 1908 г., указомъ 5 августа 1907 г. [1]).

Такимъ образомъ, уже послѣ созыва Государственной Думы, дважды, въ 1906 и 1907 гг., состоялось, въ порядкѣ управленія, продленіе временнаго закона 1881 г.

Естественно возникаетъ вопросъ: является-ли такое продленіе конституціоннымъ актомъ,—т. е. актомъ, согласнымъ съ Основными Законами обновленнаго строя Россіи? На вопросъ этотъ можетъ быть данъ одинъ только — категорически отрицательный—отвѣтъ.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что дѣйствіе временнаго закона прекращается съ наступленіемъ указаннаго въ законѣ срока. По отношенію къ временному закону наступленіе срока оказываетъ такое же дѣйствіе, какъ отмѣна въ законодательномъ порядкѣ по отношенію къ закону постоянному [2]). Продленіе срока временнаго закона, по своей юридической природѣ, ничѣмъ не отличается отъ изданія новаго закона съ тождественнымъ прежнему содержаніемъ. Поэтому, такое продленіе не можетъ быть дѣломъ иной власти, кромѣ законодательной. Со времени созыва первой Государственной Думы органомъ законодательной власти въ Россіи является „Государь Императоръ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой". Предлагая Верховной власти „особымъ журналомъ"

[1]) Собр. узак.. 1907 г., ст. 1028.

[2]) Georg Iellinek. Gesetz und Verordnung, стр. 336 и сл.

продленіе дѣйствія Положенія 14 августа, Совѣтъ Министровъ совершаетъ безспорное, по своей очевидности, нарушеніе Основныхъ Законовъ. Съ точки зрѣнія послѣднихъ, Положеніе 14 августа не можетъ быть признаваемо въ настоящее время дѣйствующимъ закономъ [1]).

Отсюда, казалось-бы, необходимо сдѣлать два вывода.

Во 1-хъ, недѣйствующее Положеніе 14 августа не можетъ опредѣлять собою содержанія исключительнаго положенія, вводимаго Верховною властью. Согласно ст. 15-ой Основныхъ Законовъ, объявленіе исключительнаго положенія является, конечно, прерогативой монарха; объявляя исключительное положеніе, монархъ въ настоящее время не связанъ и не ограниченъ никакимъ закономъ. Поэтому, каждый разъ, когда вводится исключительное положеніе, въ указѣ, его объявляющемъ, должно быть точно указано, въ чемъ, именно, это положеніе состоитъ [2]).

---

[1]) См. Н. И. Лазаревскій, Лекціи по русскому государственному праву, т. I, стр. 217.—Необходимо отмѣтить, что, дѣйствительно, во всѣхъ тѣхъ случаяхъ, когда оказывалось необходимымъ, въ періодъ междудумья, продлить дѣйствіе временныхъ законовъ, изданныхъ въ прежнемъ, дореформенномъ порядкѣ, такое продленіе производилось въ порядкѣ ст. 87. Осн. Зак. (Срв. собр. узак. 1907 г. ст. ст. 234, 1982, 1986, 187, 204, 364, 1205, 1209, 1092, 1236, 1237, 1289). Почему-же положеніе 14 авг. продлено—внѣ всякаго порядка?!

[2]) Повидимому, другого мнѣнія Н. И. Лазаревскій. Срв. назв. соч., стр. 217: „Ст. 15-ая Осн. Зак. предполагаетъ самое понятіе военнаго или исключительнаго положенія

Во 2-хъ, никакія чрезвычайныя дѣйствія власти не могутъ быть предпринимаемы, на основаніи недѣйствующаго Положенія 14 августа, въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи. Въ частности, не можетъ и не должна имѣть мѣста административная ссылка политически-неблагонадежныхъ или высылка, такъ называемыхъ, вредныхъ лицъ, въ порядкѣ ст. 32 и сл. Положенія 14 августа, изъ мѣстностей, не состоящихъ въ исключительномъ положеніи.

Какъ уже указано выше, и съ тѣмъ, и съ другимъ выводомъ стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи существующая практика примѣненія Положенія 14 августа. Эту практику нельзя назвать иначе, какъ системой принципіальнаго беззаконія,—послѣдовательнаго и безусловнаго от-

---

уже даннымъ, уже установленнымъ, а такъ какъ ни одна статья Осн. Зак. не предоставляетъ Государю устанавливать въ порядкѣ верховнаго управленія самое содержаніе этихъ „положеній", то несомнѣнно, что это содержаніе предполагается установленнымъ въ законодательномъ порядкѣ". Съ мнѣніемъ Н. И. Лазаревскаго согласиться трудно. Въ правѣ объявленія исключительнаго положенія заключается implicite право опредѣленія его содержанія и объема. Это право можетъ быть опредѣлено и ограничено закономъ объ исключительномъ положеніи. Разъ такого закона не существуетъ, оно является неопредѣленнымъ и неограниченнымъ. Иначе нельзя толковать права изданія исключительныхъ указовъ Верховною властью; такъ это право всегда и толковалось доктриной. О ст. 89-ой вюртембергской конст. 1819 г. см. у Б. Э. Нольде, l. c. стр. 17 и сл.; объ австрійскомъ § 13 февральскаго патента 1861 г.—тамъ-же, стр. 23 и сл.

рицанія основныхъ законовъ. Съ ней, разумѣется, необходимо, однако, считаться, какъ съ фактомъ.

II. Какимъ образомъ вводится въ дѣйствіе исключительное положеніе?

Порядокъ объявленія усиленной и чрезвычайной охраны, устанавливаемый Положеніемъ 14 августа, заключается въ слѣдующемъ.

Право первоначальнаго объявленія усиленной охраны принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, а также генералъ-губернаторамъ, въ предѣлахъ подвѣдомственной имъ мѣстности, съ утвержденія министра внутреннихъ дѣлъ (ib., ст. 7). О состоявшемся объявленіи усиленной охраны министръ немедленно доноситъ Правительствующему Сенату для распубликованія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, представляетъ о принятой мѣрѣ и о поводахъ къ ней Верховной власти чрезъ Совѣтъ Министровъ (ст. 8, по прод. 1906 г.). Положеніе объ усиленной охранѣ вводится на годъ; о дальнѣйшемъ его продленіи министръ внутреннихъ дѣлъ представляетъ въ Совѣтъ Министровъ (ib., по прод. 1906 г., ст. 12). Въ отличіе отъ положенія усиленной, положеніе чрезвычайной охраны вводится не иначе, какъ Высоч. утв. положеніемъ Совѣта Министровъ, по представленію министра внутреннихъ дѣлъ. Положеніе это вводится на срокъ не свыше шести мѣсяцевъ; по истеченіи этого срока, дѣйствіе его можетъ быть, однако, въ томъ же порядкѣ и на тотъ же срокъ продлено (ст. 9, ст. 12 по прод. 1906 г.). Въ случаяхъ полнаго прекращенія, а равно замѣшательства въ правильности желѣзнодорожныхъ, почтовыхъ и телеграфныхъ сообщеній, положеніе

усиленной и чрезвычайной охраны можетъ быть вводимо генералъ-губернаторами, губернаторами и градоначальниками, безъ испрошенія на то разрѣшенія центральной власти. Объявленное такимъ образомъ положеніе можетъ быть отмѣнено министромъ внутреннихъ дѣлъ, съ возстановленіемъ правильности сообщенія (ст. 12[1] по прод. 1906 г.).

Является ли изложенный порядокъ дѣйствующимъ и въ настоящее время, по изданіи Основныхъ Законовъ 23 апрѣля 1906 г? Какъ видно изъ приведенныхъ цитатъ, продолженіе свода законовъ 1906 г. отвѣчаетъ на поставленный вопросъ утвердительно; оно ограничивается лишь замѣной въ соотвѣтственныхъ случаяхъ Комитета Совѣтомъ Министровъ.

Въ дѣйствительности, однако, порядокъ объявленія исключительнаго положенія, установленный Положеніемъ 14 августа 1881 г., существеннѣйшимъ образомъ измѣненъ ст. 15-ой Основныхъ Законовъ. Статья эта вполнѣ категорична: объявленіе мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи признается ею прерогативой Верховной власти. Подобно тому, какъ никто, кромѣ Государя Императора, не можетъ объявить войну и заключить миръ, такъ точно никто, кромѣ него, не можетъ ввести исключительное положеніе. Законъ 29 ноября 1905 г., предоставляющій мѣстной административной власти, въ исключительныхъ случаяхъ, право объявленія усиленной и даже чрезвычайной охраны (ст. 12[1] Уст. пред. прест., по прод. 1906 г.), является въ настоящее время не-

дѣйствующимъ закономъ, ибо онъ отмѣненъ ст. 15-ой Основныхъ Законовъ.

Каково бы ни было исключительное положеніе, оно можетъ быть объявлено Верховною властью,— и только ею. О делегаціи этого права монархомъ какому либо другому лицу не можетъ быть и рѣчи: такая делегація Основнымъ Законамъ совершенно неизвѣстна [1]).

Опредѣляя порядокъ объявленія усиленной и чрезвычайной охраны, Положеніе 14 августа дѣлаетъ попытку указать, въ какихъ именно случаяхъ та и другая охрана должна быть вводима. Такъ, усиленная охрана вводится, когда общественное спокойствіе въ какой либо мѣстности нарушено преступными посягательствами противъ существующаго государственнаго строя или безопасности частныхъ лицъ и ихъ имуществъ, или подготовленіемъ таковыхъ, такъ что для охраненія порядка примѣненіе дѣйствующихъ постоянныхъ законовъ оказывается недостаточнымъ (ст. 6). Чрезвычайная охрана должна быть вводима, когда посягательствами противъ государственнаго строя и безопасности частныхъ лицъ населеніе приведено въ тревожное настроеніе, вызывающее необходимость мѣръ для возстановленія нарушеннаго порядка (ib.).

Весьма неопредѣленныя сами по себѣ, приве-

---

[1]) Срв. Georg Meyer, Lehrbuch des deutsch. Staatsrecht, стр. 208: „Diejenigen Rechte, welche dem Monarchen durch die Verfassung zur persönlichen Ausübung übertragen sind, können auch nur auf Grund einer verfassungsmässigen Bestimmung auf eine andere Person übergehen".

денныя указанія закона никакого практическаго значенія не имѣютъ: обращаясь къ дискреціонному усмотрѣнію Верховной власти, они ни въ какой мѣрѣ не связываютъ и не обязываютъ эту власть.

III. По своей юридической природѣ и положеніе объ усиленной, и положеніе о чрезвычайной охранѣ относятся къ категоріи, такъ называемой, гражданской диктатуры.

Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны, права и обязанности по охранѣ государственнаго порядка и общественнаго спокойствія возлагаются на лицъ, стоящихъ во главѣ мѣстной административной власти,—на генералъ-губернаторовъ, постоянныхъ или временно назначенныхъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ,—на губернаторовъ и градоначальниковъ (ст. 14).

И точно также чрезвычайная охрана—по крайней мѣрѣ, по общему правилу—является особою формой гражданской, а не военной диктатуры. Съ объявленіемъ мѣстности въ положеніи чрезвычайной охраны, генералъ-губернатору, а въ мѣстности, ему неподчиненной—особому лицу, назначаемому Верховною властью, присваиваются права главноначальствующихъ,—и только въ нѣкоторыхъ случаяхъ, по особымъ каждый разъ Высоч. утв. положеніямъ Совѣта Министровъ, права главнокомандующихъ арміей въ военное время (ст. 24, по прод. 1906 г.; ст. 25). Главноначальствующій, хотя и облеченный чрезвычайными полномочіями, является органомъ гражданской, а не военной администраціи. Основное начало Положенія 14 августа, согласно которому высшее направленіе дѣй-

ствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ, вслѣдствіе чего требованія его подлежатъ немедленному исполненію всѣми мѣстными начальствами (ст. 1),—относится не только къ положенію усиленной, но и къ положенію чрезвычайной охраны. На отмѣну распоряженій генералъ-губернаторовъ и главноначальствующихъ министръ внутреннихъ дѣлъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе или чрезъ Совѣтъ Министровъ, или, въ экстренныхъ случаяхъ, всеподданнѣйшимъ докладомъ (ст. 2, по прод. 1906 г.).

IV. По своему содержанію, положеніе объ усиленной охранѣ существенно отличается отъ положенія о чрезвычайной. Разсмотримъ каждое изъ нихъ особо.

Съ введеніемъ усиленной охраны, органы мѣстной административной власти пріобрѣтаютъ полномочія двоякаго рода — предупредительнаго и репрессивнаго характера.

Предупредительныя полномочія заключаются, прежде всего, въ пріостановкѣ гарантій индивидуальной свободы, устанавливаемыхъ общимъ законодательствомъ. Такъ, прежде всего, съ введеніемъ усиленной охраны, пріостанавливаются гарантіи неприкосновенности личности. Генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ неподчиненныхъ,—губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется право административной высылки, т. е. право воспрещенія отдѣльнымъ личностямъ пребыванія въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной

охраны (ст. 16, п. 4) [1]). Мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется дѣлать распоряженія: 1) о предварительномъ задержаніи, не долѣе, однако, двухъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій, или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, и 2) о производствѣ во всякое время обысковъ и выемокъ во всѣхъ, безъ исключенія, помѣщеніяхъ, фабрикахъ, заводахъ и т. п. (ст. 21). По письменному распоряженію губернатора или градоначальника срокъ предварительнаго ареста можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія (ст. 21 прим.). Если задержанное лицо предназначается къ ссылкѣ, то срокъ задержанія можетъ быть продолженъ министромъ внутреннихъ дѣлъ впредь до его ссылки (ст. 33, прим.) [2]).

Далѣе, пріостанавливаются гарантіи свободы собраній: генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется воспрещать всякія народныя, общественныя и даже частныя собранія (ст. 16, п. 2). Указанное право административной власти до послѣдняго времени,—т. е. до изданія правилъ 4 марта 1906 г.,—практическаго значенія не имѣло, ибо не только исключительное, но и общее законодательство никакой, вообще, свободы собраній за гражданами

[1]) Срв. выше, стр. 39. Объ административной ссылкѣ—тамъ-же.

[2]) См. выше, стр. 27.

не признавало [1]). Законъ 4 марта впервые различаетъ публичныя собранія отъ собраній частныхъ. Что касается первыхъ, то по отношенію къ нимъ и въ настоящее время о какой либо свободѣ собраній не можетъ быть и рѣчи, ибо разрѣшеніе публичнаго собранія предоставляется всецѣло усмотрѣнію полицейской власти [2]); поэтому, усиленная охрана по отношенію къ публичнымъ собраніямъ никакихъ сверхъ-нормальныхъ полномочій полиціи не предоставляетъ—развѣ только нѣсколько облегчаетъ и упрощаетъ порядокъ закрытія полиціей уже разрѣшенныхъ собраній [3]). Наоборотъ, что касается частныхъ собраній, то не подлежитъ сомнѣнію, что правилами 4 марта въ отношеніи къ нимъ устанавливается, дѣйствительно, режимъ свободы. Согласно ст. 1-ой названныхъ правилъ, собранія, не почитаемыя публич-

[1]) Ст. 111 Уст. пред. прест. (изд. 1890 г.): „Запрещаются сходбища и собранія для совѣщанія или дѣйствія, о б щ е й т и ш и н ѣ и с п о к о й с т в і ю противныхъ".

[2]) Согласно ст. 10 правилъ 4 марта, начальникомъ полиціи запрещаются собранія, устройство которыхъ угрожаетъ общественному спокойствію и порядку. Между ст. 10 правилъ 4 марта и ст. 111 Уст. пред. прест.—различіе чисто редакціонное: запрещаются ли собранія, „угрожающія общественному спокойствію и порядку", или собранія, „противныя общей тишинѣ и спокойствію",—и въ томъ, и въ другомъ случаѣ запрещеніе собраній предоставлено дискреціонному усмотрѣнію власти.

[3]) По прямому смыслу п. 2 ст. 16 Положенія 14 августа, при дѣйствіи усиленной охраны, полиція можетъ быть уполномочена закрывать р а з р ѣ ш е н н ы я собранія, не считаясь съ постановленіями ст. 15-ой правилъ 4 марта.

ными, дозволяется свободно устраивать безъ заявленія и разрѣшенія правительственной власти.

Полиціи не предоставлено права ни присутствовать на частныхъ собраніяхъ, ни закрывать ихъ. Такимъ образомъ, въ настоящее время введеніе усиленной охраны влечетъ за собою не упраздненіе свободы собраній, вообще, — ибо таковой не существуетъ, а упраздненіе санкціонированной правилами 4 марта свободы, такъ называемыхъ, частныхъ собраній.

Наконецъ, введеніе усиленной охраны пріостанавливаетъ гарантіи свободы торговли и промысловъ: начальникъ губерніи пріобрѣтаетъ право дѣлать распоряженія о закрытіи всякихъ, вообще, торговыхъ и промышленныхъ заведеній, какъ срочно, такъ и на все время объявленнаго положенія усиленной охраны (ст. 16, п. 3). Необходимо замѣтить, что за все время дѣйствія Положенія 14 августа послѣднее полномочіе администраціи находило себѣ весьма рѣдкое примѣненіе. Такъ, въ теченіе трехъ лѣтъ (1901—1904) только въ трехъ случаяхъ мѣстныя власти нашли нужнымъ прибѣгнуть къ закрытію торговыхъ заведеній, причемъ въ двухъ изъ этихъ случаевъ распоряженія оказались совершенно неправильными и были отмѣнены министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]). Вооруженныя правомъ полицейскаго ареста и административной высылки, мѣстныя власти, казалось бы, совершенно не нуждаются въ разсматриваемомъ чрезвычайномъ полномочіи, втор-

[1]) Изъ необнародованной оффиціальной записки.

гающемся въ сферу частноправныхъ обывательскихъ интересовъ.

Къ числу предупредительныхъ полномочій администраціи необходимо, равнымъ образомъ, отнести предоставляемое ей положеніемъ усиленной охраны право неутвержденія въ должностяхъ, а равно увольненія отъ должности по земскимъ, городскимъ и судебно-мировымъ установленіямъ всѣхъ, вообще, лицъ, признаваемыхъ неблагонадежными,—за исключеніемъ, впрочемъ, мировыхъ судей и лицъ, служащихъ въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ по выборамъ (ст. 20, по прод. 1906 г.) [1]). Разсматриваемымъ полномочіемъ мѣстныя власти пользуются весьма широко: не только лица, отбывшія наказаніе за государственныя преступленія, или привлекавшіяся по дѣламъ о нихъ, но и, вообще, лица, подозрѣваемыя въ чемъ либо предосудительномъ въ политическомъ отношеніи или замѣченныя въ знакомствѣ съ „неблагонадежными“ лицами, признаются негодными къ службѣ въ общественныхъ учрежденіяхъ. При этомъ, имѣя право и не допускать на службу нежелательныхъ лицъ, и устранять ихъ отъ службы, мѣстныя власти охотнѣе и чаще пользуются послѣднимъ правомъ, нежели первымъ. Такимъ образомъ, ежегодно выбрасываются за бортъ сотни людей, увеличивающихъ собою ряды озлобленныхъ враговъ существующаго порядка.

Въ отличіе отъ предупредительныхъ, репрессивныя полномочія власти преслѣдуютъ

[1]) Срв. ст. 286 Общ. учр. губ. (изд. 1892).

цѣль усиленія и ускоренія отвѣтственности какъ за совершеніе преступленій, такъ равно и за неисполненіе обязанностей, возлагаемыхъ исключительнымъ положеніемъ на частныхъ лицъ. По своему существу, репрессивныя полномочія стремятся предупредить квалифицированнымъ устрашеніемъ нарушеніе общественнаго спокойствія и государственнаго порядка.

Положеніемъ усиленной охраны администраціи предоставляются репрессивныя полномочія двоякаго рода.

Во-первыхъ, начальникамъ губерній предоставляется право установленія своей собственной властью карательной санкціи издаваемыхъ ими обязательныхъ постановленій, относящихся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности; размѣръ этой санкціи не долженъ превышать трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ пятьсотъ рублей (ст. 15). Дѣла о нарушеніи издаваемыхъ, такимъ образомъ, обязательныхъ постановленій подлежатъ разрѣшенію въ административномъ порядкѣ, причемъ генералъ-губернаторы могутъ уполномочивать на разрѣшеніе этихъ дѣлъ подчиненныхъ имъ губернаторовъ, градоначальниковъ и оберъ-полицеймейстеровъ (ст. 16, п. 1).

Вторымъ репрессивнымъ полномочіемъ административной власти является право передавать на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныя дѣла о преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ общеуголовными законами, для сужденія ихъ по за-

конамъ военнаго времени (ст. 17). Разсмотрѣніе и рѣшеніе означенныхъ дѣлъ производится по правиламъ военно-судебнаго устава, но съ тѣмъ, чтобы лицамъ, виновнымъ въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ, вообще, должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы, или же вслѣдствіе исполненія этихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ, опредѣлялось наказаніе, предусмотрѣнное ст. 279 воинск. уст. о наказ.,—т. е. смертная казнь (ст. 18). Отъ власти, передающей на разсмотрѣніе военнаго суда дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, зависитъ потребовать разсмотрѣнія означенныхъ дѣлъ при закрытыхъ дверяхъ, съ соблюденіемъ особыхъ ограничительныхъ правилъ, гарантирующихъ тайну судебныхъ засѣданій (ст. 17). Утвержденіе приговоровъ военнаго суда принадлежитъ генералъ губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ неподчиненныхъ,—командующимъ войсками, которымъ присваиваются по этому предмету права, предоставленныя соотвѣтственными статьями военно-судебнаго устава главнокомандующему въ военное время,—и, въ частности, право не давать дѣлу направленія въ кассаціонномъ порядкѣ по кассаціоннымъ жалобамъ и протестамъ (ст. 19) [1]).

---

[1]) Срв. Св. воен. вост. 1869 г., кн. XXIV уст. военно-судеб. (изд. 1900 г.), ст. 1401.

V. Такова сущность положенія усиленной охраны. Переходя къ характеристикѣ положенія чрезвычайной охраны, необходимо прежде всего, замѣтить, что, по общему правилу, всѣ полномочія, предоставляемыя административной власти положеніемъ усиленной охраны, сохраняютъ свою силу и при охранѣ чрезвычайной (ст. 23). Сверхъ того, главноначальствующему предоставляется рядъ чрезвычайныхъ полномочій, какъ предупредительнаго, такъ и репрессивнаго характера.

Къ числу первыхъ относится право подчиненія нѣкоторыхъ изъ мѣстностей ввѣреннаго главноначальствующему края особо для сего назначеннымъ лицамъ, съ отнесеніемъ къ предметамъ ихъ вѣдомства не только гражданскаго управленія, но и командованія войсками, если эти лица принадлежатъ къ военному званію (ст. 26, п. 1). Въ связи съ указаннымъ правомъ стоитъ право учреждать, для содѣйствія органамъ полиціи, особыя военно-полицейскія команды, съ кругомъ правъ и обязанностей, указываемыхъ при самомъ ихъ учрежденіи (ст. 26, п. 2).

Далѣе, сверхъ тѣхъ полномочій предупредительнаго характера, которыя предоставляются начальникамъ губерній положеніемъ усиленной охраны, главноначальствующимъ предоставляется:

1) право налагать секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ (ст. 26, п. 4);

2) право разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ

отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній (ст. 26, п. 7).

3) право пріостанавливать періодическія изданія на все время объявленнаго чрезвычайнаго положенія (ст. 26, п. 8).

4) право закрывать учебныя заведенія на срокъ не болѣе одного мѣсяца, причемъ о продленіи этого срока министръ внутреннихъ дѣлъ можетъ войти съ представленіемъ въ Совѣтъ Министровъ (ст. 26, п. 9).

Наконецъ, главноначальствующему предоставляется право устранять отъ должности на время объявленнаго положенія чрезвычайной охраны какъ чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, за исключеніемъ лицъ, занимающихъ должности первыхъ трехъ классовъ, такъ, равнымъ образомъ, лицъ служащихъ по выборамъ въ сословныхъ городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ (ст. 26, п. 6).

Съ введеніемъ въ дѣйствіе положенія чрезвычайной охраны, значительно расширяются репрессивныя полномочія главноначальствующихъ.

Такъ, прежде всего, значительно повышается карательная санкція издаваемыхъ главноначальствующимъ обязательныхъ постановленій: за нарушеніе этихъ постановленій главноначальствующій имѣетъ право подвергать въ административномъ порядкѣ заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости на три мѣсяца, или аресту на тотъ-же срокъ, или денежному штрафу до трехъ тысячъ рублей (ст. 26, п. 5).

Далѣе, главноначальствующему предоставляется право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ опредѣленныхъ и заранѣе объявленныхъ проступкахъ съ подчиненіемъ ихъ административному разрѣшенію, въ предѣлахъ предоставленной ему карательной власти, указанной выше (ст. 26, п. 3 и п. 5).

Что касается, наконецъ, разсмотрѣнія дѣлъ о преступленіяхъ и проступкахъ военнымъ судомъ, то, въ отличіе отъ порядка, установленнаго положеніемъ усиленной охраны, при охранѣ чрезвычайной главноначальствующему предоставляется право изъятія изъ общей подсудности не отдѣльныхъ конкретныхъ дѣлъ, а опредѣленныхъ категорій преступленій и проступковъ, съ передачею ихъ къ производству военнаго суда (ст. 26, п. 3).

VI. Таковы полномочія административной власти при усиленной и чрезвычайной охранѣ. Эти полномочія огромны; и, тѣмъ не менѣе, законъ считаетъ необходимымъ подчеркнуть, что во время примѣненія положеній объ охранѣ бездѣйствіе власти преступнѣй ея превышенія. Согласно ст. 22 Положенія 14 августа, въ случаѣ бездѣйствія власти административныхъ лицъ при исполненіи ими обязанностей по охранѣ государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, лица эти могутъ быть по опредѣленію суда, подвергаемы опредѣленнымъ въ законѣ взысканіямъ, не только въ высшей мѣрѣ, но даже одной и двумя степенями выше.

Само собою понятно, что при такихъ условіяхъ, вопросъ о порядкѣ обжалованія незаконныхъ дѣй-

ствій администраціи по примѣненію исключительнаго положенія пріобрѣтаетъ особенную важность.

Какъ уже указано выше, согласно ст. 1-ой Положенія 14-го августа, высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ. Отсюда выводъ: жалобы въ инстанціонномъ порядкѣ на дѣйствія мѣстныхъ властей по примѣненію Положенія 14 августа должны быть приносимы министру внутреннихъ дѣлъ [1]).

Это—безспорно; вопросъ заключается въ томъ, допускаютъ ли эти дѣйствія обжалованіе въ судебно-административномъ порядкѣ,—т. е. обжалованіе въ Правительствующій Сенатъ, по I-му его департаменту? Безспорный теоретически, вопросъ этотъ на практикѣ оказывается весьма и весьма спорнымъ.

Такъ, съ одной стороны, административная власть, въ лицѣ министерства внутреннихъ дѣлъ

---

[1]) Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что жалобы на генералъ-губернаторовъ, поскольку они дѣйствуютъ на правахъ главнокомандующихъ въ военное время (ст. 19 Пол. 14 авг.), не могутъ быть приносимы министру внутреннихъ дѣлъ. (Ср. рѣчи Кузьмина-Караваева, въ Государственной Думѣ I созыва, Стеногр. отч., стр. 797, стр. 1024 и сл.). Съ другой стороны, однако, эти жалобы не могутъ быть приносимы и военному министру: по закону, главнокомандующій въ военное время есть представитель лица Его Величества; его повелѣнія исполняются всѣми, безъ изъятія, какъ Именныя Высочайшія повелѣнія. (Положеніе о полевомъ управленіи войскъ въ военное время 26 февр. 1890 г., ст. ст. 18 и 23).

и министерства юстиціи, принимая во вниманіе, что высшее направленіе дѣйствій по примѣненію Положенія 14 авг. возложено ст. 1-ой этого Положенія на министра внутреннихъ дѣлъ, всегда отрицала за Правительствующимъ Сенатомъ право непосредственнаго разсмотрѣнія жалобъ, приносимыхъ на дѣйствія мѣстныхъ административныхъ властей по примѣненію этого Положенія [1]). Наоборотъ, Правительствующій Сенатъ неоднократно входилъ въ разсмотрѣніе по существу подаваемыхъ ему жалобъ, находя, что руководящая дѣятельность министра внутреннихъ дѣлъ по примѣненію Положенія 14 августа, не изъемлетъ отнюдь изъ общаго подчиненія Правительствующему Сенату въ порядкѣ инстанцій, какъ мѣстныя административныя начальства, такъ и самого министра и не освобождаетъ Правительствующій Сенатъ отъ лежащей на немъ, по силѣ ст. 1-ой и 2-ой Учр. Сената, обязанности надзора за соотвѣтствіемъ административныхъ распоряженій съ требованіями закона и съ предѣлами предоставленной административнымъ начальствамъ власти [2]).

Правильность вышеизложеннаго мнѣнія Сената подтверждается аутентическимъ толкованіемъ

---

[1]) См., напр., Высоч. утв. 7 дек. 1895 г. всеподданѣйшій докладъ министра вн. дѣлъ о разъясненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія 14 августа (Матеріалы совѣщ. гр. Игнатьева ч. II, стр. 82); согласительное предложеніе министра юстиціи, внесенное въ 1-ое Общее Собраніе Прав. Сената, по дѣлу Франца Келлера (тамъ-же, стр. 77).

[2]) Указъ 1 деп. Прав. Сената министру внутр. дѣлъ 11 мая 1883 г.; ук. 1 Общ. Собр. Прав. Сената 18 апрѣля 1901 г. по д. Гущина.

законодателя. Такъ, Государственный Совѣтъ, въ своемъ, Выс. утв. 2 мая 1895 г., мнѣніи по дѣлу Франца Келлера, принимая во вниманіе, что въ Положеніи 14 августа не содержится правилъ о порядкѣ обжалованія распоряженій административныхъ начальствъ по примѣненію сего Положенія, выводитъ отсюда, что названнымъ Положеніемъ не измѣненъ существующій, — т. е. общій порядокъ обжалованія въ Правительствующій Сенатъ незаконномѣрныхъ дѣйствій административныхъ властей.

Такимъ образомъ, право обжалованія въ судебно-административномъ порядкѣ распоряженій и дѣйствій мѣстнаго административнаго начальства по примѣненію Положенія 14 авг. можно считать безспорнымъ.

Изъ этого правила, однако, позднѣйшая законодательная новелла допускаетъ одно, въ высокой степени существенное, исключеніе. Согласно Высоч. повелѣнію 7 декабря 1895 г., распоряженія генералъ-губернаторовъ и градоначальниковъ, послѣдовавшія на основаніи п. 4 ст. 16 Положенія 14 августа,—т. е. распоряженія, касающіяся административной высылки политически неблагонадежныхъ лицъ изъ мѣстности, объявленной на исключительномъ положеніи,—не подлежатъ разсмотрѣнію внѣ порядка, опредѣленнаго въ ст. ст. 1-ой и 2-ой сего Положенія: другими словами, означенныя распоряженія могутъ быть обжалованы министру внутреннихъ дѣлъ, но ни въ какомъ случаѣ не Правительствующему Сенату (ст. 16, прим. 2, п. 2, по продолж. 1906 г.).

§ 4.

Согласно ст. 28-ой Положенія 14 августа, одновременно съ объявленіемъ какой либо мѣстности въ одномъ изъ видовъ исключительнаго положенія могутъ быть введены, по особымъ каждый разъ указаніямъ Высоч. утв. положенія Совѣта Министровъ, въ нѣкоторыхъ точно опредѣленныхъ смежныхъ губерніяхъ и областяхъ, или даже во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ государства особыя правила, предоставляющія администраціи рядъ чрезвычайныхъ полномочій.

Именной Высоч. Указъ Правительствующему Сенату 4 сентября 1881 г. объ изданіи Положенія 14 августа, объявляя опредѣленныя мѣстности въ состояніи усиленной охраны, распространяетъ дѣйствіе особыхъ правилъ, предусмотрѣнныхъ статьею 28-ой Положенія на всю Россію.

Съ тѣхъ поръ и до настоящаго времени правила эти непрерывно дѣйствуютъ повсемѣстно. Во всѣхъ, безъ исключенія, указахъ о продленіи дѣйствія Положенія 14 авг. мы встрѣчаемся съ одною и тою же сакраментальною формулой: „Въ мѣстностяхъ Имперіи, не объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны, сохранить на тотъ же срокъ дѣйствіе статей 28, 29, 30 и 31 Положенія“. Для того, чтобы дать надлежащую юридическую оцѣнку разсматриваемой формулы, необходимо принять во вниманіе, что перечисленныя въ ней статьи помѣщены въ раздѣлѣ IV Положенія 14 августа, озаглавленномъ: „Правила для мѣстно-

стей, не объявленныхъ на исключительномъ положеніи". Статья 15-ая Основныхъ Законовъ предоставляетъ Верховной власти право вводить исключительное положеніе, но никакія чрезвычайныя мѣры—за исключеніемъ случаевъ, предусмотрѣнныхъ ст. 87-ой Осн. Зак. — не могутъ быть вводимы въ порядкѣ управленія, въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи. Это—ясно, какъ день. И тѣмъ не менѣе, рядъ статей недѣйствующаго закона продолжаетъ дѣйствовать, вопреки Основнымъ Законамъ, во всей Россіи.

Сущность разсматриваемыхъ правилъ заключается въ слѣдующемъ.

Прежде всего, мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ предоставляется подвергать лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, предварительному аресту на срокъ не болѣе семи дней—(вмѣсто 2-хъ недѣльнаго срока при дѣйствіи положенія усиленной охраны),—а также производить у такихъ лицъ обыски и выемки (ст. 29).

Далѣе, губернаторамъ и градоначальникамъ присваиваются права по контролю надъ замѣщеніемъ всѣхъ, вообще, должностей по земскимъ, городскимъ и судебно-мировымъ установленіямъ, предоставленныя имъ положеніемъ усиленной охраны (ст. 30).

Наконецъ, министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ юстиціи, предоставляется право предавать военному суду лицъ гражданскаго вѣдомства, учинившихъ государственныя и нѣкоторыя иныя, означенныя въ законѣ преступленія, для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени, съ опредѣленіемъ виновнымъ наказанія по ст. 279 воинск. уст. о наказ. (ст. 31 и прим. 1 и 2, по прод. 1906 г.).

§ 5.

Дѣйствующее въ Россіи законодательство фиктивнаго военнаго и, тѣмъ болѣе, осаднаго положенія,—т. е военнаго и осаднаго положеній, вводимыхъ во время мира,—совершенно не знаетъ Согласно ст. 1-ой правилъ о мѣстностяхъ, объявляемыхъ состоящими на военномъ положеніи (Прил. къ ст. 24[3] Общ. Учр. Губ., т. II Св. Зак.), губерніи, области, уѣзды, округа или отдѣльныя населенныя мѣста, входящія въ районъ театра военныхъ дѣйствій и имѣющія особо важное значеніе для интересовъ государственныхъ или спеціально военныхъ, могутъ быть объявляемы состоящими на военномъ положеніи. Согласно ст. 2-ой тѣхъ же правилъ, военное положеніе вводится или одновременно съ объявленіемъ мобилизаціи, или впослѣдствіи. Въ первомъ случаѣ оно можетъ быть объявлено не иначе какъ по Высочайшему повелѣнію; во второмъ—принятіе этой мѣры предоставляется также власти главнокомандующаго или командующихъ арміями

въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ районовъ [1]).

Вопреки прямому и категорическому смыслу закона, въ послѣдніе годы военное положеніе неоднократно примѣнялось и во время внутреннихъ смутъ. Незаконность такого примѣненія внѣ всякаго спора.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что никакой аналогіи между внѣшней войною и внутренней смутой не существуетъ [2]). Для того, чтобы убѣдиться въ этомъ, достаточно вспомнить хотя-бы громадное число случаевъ объявленія военнаго положенія за послѣднее время [3]), въ связи съ

---

[1]) Правила помѣщенныя въ кодификаціонномъ порядкѣ въ приложеніи къ ст. 23 Общ. Учр. Губ., являются, въ порядкѣ ихъ изданія, I-мъ приложеніемъ къ ст. 22 Положенія о полевомъ управленіи войскъ въ военное время, изданнаго 26 февраля 1890 г. Согласно Высоч. повелѣнію (Собр. узак., 1890 г., ст. 937), это приложеніе издано не одновременно съ Положеніемъ, а позднѣе, 18 іюня 1892 г. (см. „Право“, 1905 г., стр. 3524 и сл.).

[2]) „Отвратительная теорія, признающая террористовъ воюющею стороной въ борьбѣ съ правительствомъ“, ошибочно приписанная мнѣ гр. В. Бобринскимъ, въ его рѣчи въ Государственной Думѣ (Стен. отчеты Госуд. Думы; III созывъ, сессія 1; ч. 1., стр. 1995), исповѣдуется тѣми, которые допускаютъ примѣненіе по аналогіи военнаго положенія къ случаямъ внутренней смуты.

[3]) Въ 1905 г. фиктивное военное положеніе объявлено: въ Баку и Б. губерніи (Собр. узак., 1905 г., ст. 246), Анжерскихъ и Судженскихъ копяхъ Томской губ. (ст. 532), Лодзи съ уѣздомъ (ст. 889), Одессѣ съ уѣздомъ (ст. 914; ст. 2040), Эриванской губ. (ст. 916), Севастопольскомъ и Николаевскомъ градоначальствахъ (ст. 917), Тифлисѣ съ

продолжительностью дѣйствія его въ отдѣльныхъ случаяхъ [1]). Но если-бы даже de facto такая ана-

уѣздомъ (ст. 1009), Курляндской губ. (ст. 1328), Варшавѣ съ уѣздомъ (ст. 1365), Бѣлостокѣ съ уѣздомъ (ст. 1484; Собр. узак., 1906 г., ст. 828), Харьковѣ съ уѣздомъ (ст. 1657), Иркутскѣ (ст. 1665), десяти привислинскихъ губерніяхъ (ст. 1680; ст. 1980), Кіевѣ съ уѣздомъ (ст. 1869), Лифляндской губ. (ст. 1875), Севастополѣ (ст. 1878), четырехъ уѣздахъ Сувалкской губ. (ст. 1930), Тамбовѣ и Козловѣ (ст. 1982), Двинскѣ, (ст. 1988), Кременчугѣ съ уѣздомъ (ст. 1994), Жмеринкѣ (ст. 2032), Херсонѣ, Елисаветградѣ съ уѣздомъ и въ другихъ мѣстностяхъ Херсонской губ. (ст. 2041, ст. 2045), въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ и затѣмъ во всей Екатеринославской губ. (ст. 2042, ст. 2079), на линіи Ю.-В. жел. дор. въ предѣлахъ Воронежской губ. (ст. 2046), въ Казатинѣ, Сарнахъ и др. ст. Ю.-З. ж. д. (ст. 2078), въ Грязяхъ (ст. 2050) и Конотопѣ (ст. 2051)—Въ 1906 г. военное положеніе объявлено: въ Степномъ ген.-губ-ствѣ, (Собр. узак. 1906 г. ст. 14), Челябинскомъ у. Оренбургской губ. (ст. 15), въ Сызрани, Симб. губ. (ст. 16), Шостенскомъ порох. зав. Глуховскаго у. (ст. 31), Ростовскомъ на Д. градоначальствѣ (ст. 32), Днѣпровскомъ у. (ст. 34), поселкахъ Подлипномъ и Поповкѣ близъ Конотопа (ст. 35), г. Александріи, Херсонской губ. (ст. 38), Везенбергскомъ, Вейсенштейнскомъ и Гапсальскомъ у. (ст. 41), Сумахъ съ уѣздомъ (ст. 42), Ѳеодосіи (ст. 43), Керчь—Еникальскомъ град-ствѣ (ст. 948), Таганрогскомъ окр. Обл. в. Донского (ст. 1036), 11 уѣздахъ Кіевской губ. (ст. 1030), Кубанской обл. (ст. 1814). Наконецъ, въ 1907 г. военное положеніе вводится въ Туапсинскомъ окр. Черноморской губ. (Собр. узак. 1907 г., ст. 955) и въ Закатальскомъ окр. Тифлисской губ. (ст. 1142).

[1]) Такіе города, какъ Кременчугъ, Елисаветградъ и мн. др. находились подъ военнымъ положеніемъ болѣе года. Во многихъ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи въ 1905 г., положеніе это не снято еще до сихъ поръ.

логія иногда существовала, и тогда примѣненіе военнаго положенія по аналогіи являлось-бы юридическимъ монстромъ. Разъ законодатель находитъ для борьбы со смутой, хотя-бы и революціонной, достаточнымъ чрезвычайное положеніе,—разумѣется, въ связи съ употребленіемъ вооруженной силы,—фиктивное военное положеніе никоимъ образомъ не можетъ и не должно быть вводимо [1]).

Это — безспорно. Тѣмъ не менѣе, фиктивное военное положеніе у насъ существуетъ, оно должно быть разсмотрѣно нами наряду съ другими исключительными положеніями.

Существенное отличіе военнаго положенія отъ положенія чрезвычайной охраны заключается въ томъ, что первое является типомъ военной диктатуры, тогда какъ второе—диктатуры гражданской.

Съ введеніемъ въ мѣстности военнаго положенія, въ ней прекращается дѣйствіе Положенія 14-го августа, и высшее направленіе дѣйствій по охраненію въ ней государственнаго порядка и общественнаго спокойствія переходитъ отъ министра внутреннихъ дѣлъ къ главнокомандующему и командующимъ арміями (ст. 8). Командующему арміей подчиняется мѣстный генералъ-губернаторъ, или лицо, коему присваиваются права послѣдняго, причемъ командующій пользуется правомъ отмѣнять **ихъ** распоряженія, ка-

---

[1]) См. выше, стр. 98.

сающіяся охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, и давать имъ предписанія по сему предмету (ст. 13).

Характеръ военной диктатуры, присущій военному положенію, сказывается, между прочимъ, въ создаваемой этимъ положеніемъ совершенной оторванности управленія мѣстнаго отъ центральнаго управленія. Въ состоящихъ на военномъ положеніи мѣстностяхъ министерство внутреннихъ дѣлъ совершенно лишено возможности осуществлять свою власть; назначаемые командующимъ арміей временные генералъ-губернаторы остаются внѣ какого бы то ни было воздѣйствія на нихъ со стороны министерства [1]).

Распоряженія этихъ генералъ-губернаторовъ могутъ быть обжалуемы командующему войсками; ни министерству внутреннихъ дѣлъ, ни, тѣмъ болѣе, сенату они обжалованы быть не могутъ.

Что касается полномочій административной власти при дѣйствіи военнаго положенія, то, въ общемъ, они мало отличаются отъ такихъ же полномочій при чрезвычайной охранѣ.

Нѣкоторое различіе, впрочемъ, существуетъ.

Такъ, наряду съ предоставленіемъ генералъ-губернаторамъ права передавать на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныя дѣла (ст. 19, п. 6), а также цѣлыя категоріи дѣлъ (ст. 19, п. 7) о все-

---

[1]) См. Краткую объясн. записку къ Проекту Исключительнаго Положенія, внесенному Мин. Внутр. Дѣлъ въ Госуд. Думу, стр. 15.

возможныхъ преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ обще-уголовными законами, военное положеніе, въ отличіе отъ положенія чрезвычайной охраны, кромѣ того, даетъ исчерпывающій перечень преступленій, всегда и необходимо ex lege подлежащихъ разсмотрѣнію военнаго суда съ примѣненіемъ наказанія по законамъ военнаго времени (ст. 17);

Менѣе существенны другія различія. При военномъ положеніи учебныя заведенія могутъ быть закрываемы не только на срокъ до одного мѣсяца, какъ при чрезвычайной охранѣ, но, съ разрѣшенія командующаго арміей, и на все время объявленнаго военнаго положенія (ст. 19, п. 15). Отдѣльнымъ лицамъ можетъ быть не только воспрещаемо пребываніе въ мѣстности, объявленной на военномъ положеніи, но, распоряженіемъ генералъ-губернатора, они могутъ быть высылаемы во внутреннія губерніи имперіи, съ извѣщеніемъ о томъ министра внутреннихъ дѣлъ для учрежденія за ними полицейскаго надзора на все время дѣйствія военнаго положенія, а иностранцы въ такомъ же порядкѣ могутъ быть высылаемы за границу (ст. 19, п. п. 16 и 17).

Наряду съ генералъ-губернаторами, военное положеніе предоставляетъ рядъ чрезвычайныхъ полномочій непосредственно командующему арміей. Всѣ эти полномочія имѣютъ специфически военный характеръ; всѣ они разсчитаны на наличность внѣшней войны.

Такъ, командующему арміей предоставляется: воспрещать удаляться изъ мѣста жительства

такимъ лицамъ, которыхъ, по ихъ знанію, ремеслу или занятію предполагается привлечь къ работамъ для достиженія цѣлей войны; назначать общія и частныя реквизиціи; воспрещать вывозъ орудій и матеріаловъ, продовольственныхъ и перевозочныхъ средствъ и т. под. (ст. 10, п.п. 1, 2 и 3).

Означенныя мѣры, по уполномочію командующаго войсками, могутъ быть принимаемы подчиненными ему военными начальниками (ст. 10, п. 4). Сверхъ того, каждый военный начальникъ, подъ личной своей отвѣтственностью, вправѣ распорядиться уничтоженіемъ строеній и истребленіемъ всего того, что можетъ затруднить движеніе или дѣйствіе войскъ или благопріятствовать непріятелю. За все уничтоженное и истребленное должно быть произведено, по заявленію потерпѣвшихъ, соотвѣтственное вознагражденіе въ размѣрѣ, опредѣляемомъ особою комиссіей (ст. 11 и прим. къ ней).

Если въ мѣстности, объявленной на военномъ положеніи, будетъ признано необходимымъ для охраненія государственнаго порядка или успѣха веденія войны принять такую чрезвычайную мѣру, которая не предусмотрѣна правилами, то главнокомандующій распоряжается о принятіи этой мѣры собственною властью, донося о ней Государю Императору (ст. 12),

Таково — военное положеніе. Что касается о с а д н а г о п о л о ж е н і я, то, по прямому смыслу закона, оно вводится въ крѣпостныхъ районахъ, во время внѣшней войны, по наступленіи дѣй-

ствительнаго обложенія крѣпости непріятелемъ [1]). Согласно ст. 81 и сл. Положенія, объ управленіи крѣпостями 15 сент. 1901 г. [2]), съ введеніемъ осаднаго положенія, комендантъ, объявляя объ этомъ жителямъ крѣпости и крѣпостного района, вступаетъ по отношенію къ нимъ въ права, предоставленныя главнокомандующему въ мѣстности, объявленной на военномъ положеніи, и держитъ ихъ въ полномъ подчиненіи, запрещая вредныя рѣчи и сужденія. Особо оговаривается закономъ право коменданта крѣпости употреблять жителей по своему усмотрѣнію для выполненія всѣхъ распоряженій, какія онъ признаетъ необходимыми для болѣе успѣшной и продолжительной обороны крѣпости (ст 85).

§ 6.

Намъ остается разсмотрѣть систему о с о б ы х ъ п о л н о м о ч і й, предоставляемыхъ законодательствомъ ad hoc отдѣльнымъ органамъ административной власти. На предоставленіе такихъ полномочій законодательство наше чрезвычайно щедро [3]);

---

[1]) Въ теченіе смутнаго времени въ о с а д н о м ъ положеніи объявленъ былъ Кронштадтъ,—сначала врем. испр. д. коменданта крѣпости (19 іюля 1906 г.), а затѣмъ по докладу военнаго министра—Верховною властью (22 іюля). Собр. узак., 1906 г., ст. 1289.

[2]) Собр. узак. 1902 г., № 12, ст. 113. Статьи 67—87 Положенія 1901 г. постановлены взамѣнъ приложенія къ ст. 22. Общ. Учр. Губ., т. II. Св. Зак.

[3]) Въ нѣкоторыхъ случаяхъ щедрость эта пріобрѣтаетъ характеръ болѣе, чѣмъ странный. Такъ, напримѣръ, неопубликованными въ установленномъ порядкѣ Высоч.

благодаря ихъ существованію, общая картина административнаго управленія Россіей становится необыкновенно пестрой.

Особаго вниманія заслуживаютъ чрезвычайныя полномочія, предоставляемыя административной власти нашихъ окраинъ.

Высоч. повелѣніемъ 20 октября 1861 г. Царство Польское было объявлено на военномъ положеніи. Обстоятельства, вызвавшія его объявленіе, прошли, но объ его отмѣнѣ центральное правительство позабыло. По мнѣнію мѣстной административной власти и, въ частности, Варшавскаго генералъ-губернатора, военное положеніе продолжало дѣйствовать въ Царствѣ Польскомъ еще въ серединѣ девятидесятыхъ годовъ. Когда къ этому времени по одному частному дѣлу въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ возникъ вопросъ о правильности подобнаго мнѣнія, то, по свѣдѣніямъ, полученнымъ изъ Главнаго Штаба, оказалось, что „особаго распоряженія о прекращеніи дѣйствія въ Царствѣ Польскомъ военнаго положенія, (насколько извѣстно), не было“ [1]). Тѣмъ не

утв. 20 октября 1882 г. и 20 декабря 1884 г. Правилами о коннозаводскихъ слободахъ, существующихъ при Хрѣновскомъ и Бѣловодскомъ госуд. конныхъ заводахъ и при Починковской заводской конюшнѣ, управляющимъ сихъ учрежденій предоставляются чрезвычайныя права въ отношеніи административной высылки и ареста жителей слободъ всѣхъ сословій, значительно превышающія соотвѣтственныя права губернаторовъ при дѣйствіи положенія усиленной охраны.

[1]) Аналогичное явленіе имѣло мѣсто и въ примѣненіи къ Сѣверо-и Юго-Западному краю. По случаю возникшихъ

менѣе, правительствомъ было признано, что Высоч. утвержденнымъ 20 сентября 1876 г. положеніемъ комитета по дѣламъ Царства Польскаго (П. С. З., № 56381) военное положеніе implicite было отмѣнено, и что, слѣдовательно, чрезвычайныя полномочія начальника края должны быть основаны на Положеніи 1876 г. [1]). Означеннымъ Положеніемъ начальникамъ края, между прочимъ, предоставлено налагать въ административномъ порядкѣ взысканія въ неопредѣленномъ размѣрѣ за цѣлый рядъ поступковъ, имѣющихъ чисто-политическое значеніе [2]). Соотвѣтственныя постановленія Положенія 1876 г. сохраняютъ свою силу до настоящаго времени [3]). Позднѣйшими узаконеніями

въ 1861 г. безпорядковъ, главные начальники края облечены были чрезвычайнымъ правомъ „принимать всѣ тѣ мѣры, которыя они по мѣстнымъ обстоятельствамъ признаютъ необходимыми для охраненія спокойствія во ввѣренномъ имъ краѣ“ (Высоч. утв. 5 августа 1861 г. пол. Ком. Мин.). Съ умиротвореніемъ края, полномочія эти не были отмѣнены, вслѣдствіе чего въ 1905 г. въ производствѣ Прав. Сената находилось дѣло по вопросу о томъ, слѣдуетъ ли считать сохранившими законную силу упомянутыя полномочія и основанныя на нихъ распоряженія административныхъ властей (Матеріалы Особ. Сов. гр. Игнатьева).

[1]) Матеріалы, т. I, стр. 177.

[2]) Напр., за неотправленіе иновѣрнымъ духовенствомъ богослуженія въ табельные или другіе высокоторжественные дни; за сооруженіе часовень, крестовъ или другихъ памятниковъ въ воспоминаніе событій, имѣющихъ политическое значеніе; за демонстративное ношеніе траура и т. под.

[3]) Учр. упр. губ. Ц. П. (т. II Св. Зак., изд. 1892 г., ст. 2, прим. 3, ст. 18, прим., ст. 152, прим.).

Варшавскому генералъ-губернатору предоставляется рядъ другихъ чрезвычайныхъ полномочій самаго разнообразнаго характера,—напр., право издавать обязательныя постановленія по ряду предметовъ, а равно устанавливать за ихъ нарушенія взысканія (до 3-хъ мѣсяцевъ ареста и до 500 р. штрафа), налагаемыя въ административномъ порядкѣ, право закрывать публичныя библіотеки и общественныя читальни и т. п. [1]). Министру внутреннихъ дѣлъ, сверхъ того, предоставлено право воспрещать отдѣльнымъ личностямъ проживать въ губерніяхъ Варшавскаго генералъ-губернаторства [2]).

Рядомъ законовъ чрезвычайныя полномочія предоставлены сначала Главноначальствующему, а затѣмъ Намѣстнику Кавказскому. Эти полномочія касаются высылки вредныхъ туземцевъ, наложенія на туземныя періодическія изданія административныхъ взысканій, устраненія должностныхъ лицъ административныхъ вѣдомствъ и общественныхъ учрежденій, преданія военному суду лицъ, обвиняемыхъ въ преступленіяхъ государственныхъ, противъ порядка управленія и нѣкоторыхъ другихъ [3]).

---

[1]) Высоч. утв. полож. Комит. М-ровъ 11 іюня 1899 г.; В. у. п. К. М. 11 апрѣля 1900 г.; В. у. п. К. М. 28 іюня 1900 г.; В. у. п. К. М. 25 марта 1904 г.; Высоч. пов. 27 мая 1904 г. и др. Срв. Учр. упр. губ. Ц. П. (т. II Св. Зак., по продолж. 1906 г., ст. 2, прим. 5 и прим. 6), Уст. пред. прест. (т. XIV, Св. Зак. по продолж. 1906 г., ст. 1, примѣч. 6).

[2]) Уст. пред. прест., по продолж. 1906 г. ст. 1, прим. 4.

[3]) Учрежд. упр. Кавказскаго края (т. II. Св. зак., по продолж. 1906 г.), ст. 26 и 27; Уст. Угол. Судопр. (по прод.

Аналогичныя полномочія предоставляются Туркестанскому и Степному генералъ-губернаторамъ, Иркутскому военному губернатору, губернаторамъ Томскому, Тобольскому и др. [1]).

Кромѣ окраинъ, и въ столицахъ мѣстная административная власть въ разное время пріобрѣтаетъ рядъ чрезвычайныхъ полномочій.

Такъ, въ С.-Петербургѣ указомъ 11 января 1905 г. генералъ-губернатору предоставленъ рядъ полномочій совершенно исключительнаго характера. Между прочимъ, по предметамъ, относящимся къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, генералъ-губернатору подчинены всѣ мѣстныя гражданскія управленія, учебныя заведенія всѣхъ безъ исключенія вѣдомствъ, казенныя фабрики, заводы и мастерскія; генералъ-губернатору представлено право воспрещать, въ порядкѣ ст. 140 Уст. ценз., обсужденіе въ печати вопросовъ государственной важности; издавать, въ порядкѣ охраны, обязательныя постановленія, касающіяся вопросовъ благоустройства и благочинія; вызывать войска, обязанныя, съ момента вызова, дѣйствовать по его указанію; утверждать

1906 г.), ст. 1285, примѣч. Полномочія, предоставленныя главноначальствующему, съ возстановленіемъ на Кавказѣ намѣстничества, перешли къ намѣстнику Е. И. Величества (Собр. узак. 1905 г., ст. 262).

[1]) В. у. п. К. М. 10 іюля 1898 г.; Полож. объ упр. Туркестанскаго края, ст. 15 (по прод. 1906 г.); Ук. 25 августа 1903 г; Выс. утв. мн. Г. С. 1 декабря 1903 г.; В. у. всеподд. докладъ мин. вн. дѣлъ 13 февраля 1904 г.; В. у. П. К. М. 31 декабря 1904 г.; Ук. 21 іюля 1904 г. и др.

въ предѣлахъ столицы и губерніи должностныхъ лицъ городского и земскаго самоуправленія и т. под. Должность С.-Петербургскаго генералъ-губернатора и, слѣдовательно, чрезвычайныя полномочія, возложенныя на него, упраздняются Высоч. указомъ 20 ноября 1905 г. [1]). Въ настоящее время въ Петербургѣ дѣйствуетъ положеніе чрезвычайной охраны.

Въ Москвѣ генералъ-губернатору предоставлено право подвергать собственною властью административнымъ взысканіямъ въ размѣрѣ, установленномъ положеніемъ усиленной охраны, лицъ, виновныхъ въ неисполненіи обязательныхъ постановленій московской городской думы, касающихся санитарной части, а также устройства и порядка содержанія хлѣбопекарныхъ и колбасныхъ заведеній, торговыхъ купаленъ и полоскаленъ. Сверхъ того, генералъ-губернатору предоставлено право налагать административныя взысканія въ томъ же размѣрѣ на содержателей гостинницъ, меблированныхъ комнатъ, бань и т. под., за допущеніе въ нихъ посѣтителей для разврата [2]).

Наконецъ, въ цѣломъ рядѣ губерній губернаторамъ предоставлено право издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, а также налагать за ихъ наруше-

---

[1]) Собр. узак. 1905 г., ст. 1831.

[2]) В. у. пол. К. М. 30 января 1898 г.; В. у. пол. К. М. 28 ноября 1902 г.; В. у. пол. К. М. 21 мая 1899 г.; В. у. пол. К. М. 8 іюня 1904 г. Срв. Общ. учр. губ. (т. II Св. Зак., по продолж. 1906 г.), ст. 255[1].

ніе, въ административномъ порядкѣ, взысканія въ размѣрѣ, опредѣленномъ положеніемъ усиленной охраны.

Предоставленіе разсматриваемаго полномочія губернаторамъ—сначала Выс. утв. положеніями Комитета Министровъ, а затѣмъ по особому журналу Совѣта Министровъ—принимаетъ широкіе размѣры, начиная съ 1904 г. По общему правилу, полномочіе это имѣетъ временный характеръ: сначала оно предоставляется на годъ, затѣмъ снова на годъ и т. д. Въ послѣдніе годы не было, кажется, такой губерніи, не состоящей на исключительномъ положеніи, въ которой губернатору не принадлежало-бы право изданія обязательныхъ постановленій въ порядкѣ охраны. Такое же право принадлежитъ губернаторамъ въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, состоящихъ на исключительномъ положеніи,—очевидно, на случай его отмѣны [1]). Выс.

[1]) Въ 1904 г. право изданія обязательныхъ постановленій въ порядкѣ охраны предоставлено Нижегородскому губернатору для Сормовскаго заводскаго района и для г. Нижняго-Новгорода; Саратовскому губернатору для всей губерніи; Полтавскому для Полтавы и Кременчуга съ ихъ уѣздами; Могилевскому для г.г. Могилева и Гомеля; Минскому для г.г. Минска, Бобруйска и Пинска, и Лифляндскому для г.г. Риги и Юрьева (В. у. пол. К. М. 11 мая 1904, 22 мая, 25 іюня и 31 декабря того же года). Въ 1905 г., то же право предоставлено вновь или продолжено Саратовскому губернатору для всей губерніи, Полтавскому для г.г. Полтавы и Кременчуга, Могилевскому,—сначала для Могилева и Гомеля, а затѣмъ и для всей губерніи, Минскому для г. Минска, Лифляндскому для г. Юрьева, Нижегородскому для г. Нижняго-Новго-

утв. 24 ноября 1905 г. положеніемъ Совѣта Министровъ всѣмъ, вообще, генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ, въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи, предоставлено право, при наличности чрезвычайныхъ обстоятельствъ, угрожающихъ общественному порядку и спокойствію, издавать на срокъ, не болѣе трехъ мѣсяцевъ, обязательныя постановленія, относительно порядка храненія и продажи огнестрѣльнаго оружія, кромѣ охотничьихъ образцовъ, а также припасовъ къ нему и взрывчатыхъ веществъ; налагать собственною властью за нарушеніе этихъ постановленій въ административномъ порядкѣ взысканія, не превышаю-

---

рода, Томскому для г. Томска (Собр. узак. 1905 г., ст. 384, ст. 1652, ст. 1787); въ 1906 г.—Саратовскому для жителей Царицынскаго, Вольскаго, Камышинскаго и Хвалынскаго уѣздовъ, Минскому для г. Минска, Нижегородскому для г. Нижняго-Новгорода, Могилевскому для всей губерніи, Владимирскому для жителей Муромскаго и Юрьевскаго уѣздовъ, Костромскому для всей губерніи, Орловскому для всей губерніи, Томскому для г. Томска и Кузнецкаго уѣзда. (Собр. узак. 1906 г., ст. ст. 323, 1337, 1482, 1696, 1697, 1781), въ 1907 г.—Архангельскому, Вологодскому, Новгородскому, Олонецкому, Псковскому, Рязанскому, Смоленскому, Тверскому, Ярославскому—для всей губерніи, Владимірскому для 7 уѣздовъ, Астраханскому, Бессарабскому, Казанскому, Оренбургскому, Пермскому наказ. атаману Войска Донскаго, военнымъ губернаторамъ Уральской и Тургайской области, Могилевскому, Орловскому—для всей губерніи, Томскому для г. Томска (Собр. узак. 1907 г., ст. ст. 855, 861, 870, 1023, 1204, 1233, 1278).

щія трехмѣсячнаго ареста и денежнаго штрафа въ пятьсотъ рублей [1]).

Врядъ-ли необходимо доказывать, что, со времени созыва первой Государственной Думы, предоставленіе губернаторамъ, въ порядкѣ управленія, чрезвычайныхъ полномочій въ мѣстностяхъ, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи, является актомъ безусловно неправомѣрнымъ. Ст. 15 Основныхъ Законовъ, предоставляетъ Верховной власти право объявленія исключительнаго положенія; но на какомъ основаніи, независимо отъ объявленія той или иной мѣстности въ исключительномъ положеніи, издаются указы, пріостанавливающіе дѣйствіе общихъ законовъ? На этотъ вопросъ въ Основныхъ Законахъ никакого отвѣта мы не находимъ. А между тѣмъ, нужно-ли доказывать, что, безъ спеціальнаго полномочія законодателя, чрезвычайныя мѣры не могутъ быть устанавливаемы иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ?

III. Отдѣльные институты исключительнаго законодательства.

§ 1.

Въ одномъ изъ засѣданій Комитета Министровъ б. министръ внутреннихъ дѣлъ Дурново совершенно справедливо замѣтилъ, что изъ всѣхъ, вообще, чрезвычайныхъ полномочій, предоставляе-

---

[1]) Уст. пред. пресѣч. (т. XIV Св. Зак. по продолж. 1906 г.), ст. 218[1].

мыхъ исключительнымъ законодательствомъ администраціи, на практикѣ наиболѣе важное значеніе имѣютъ: право изданія, въ порядкѣ охраны, обязательныхъ постановленій; право административной высылки и ссылки; право производства арестовъ, обысковъ и выемокъ, въ порядкѣ охраны [1]).

Въ настоящее время перечень наиболѣе важныхъ полномочій слѣдовало-бы пополнить указаніемъ на право передачи на разсмотрѣніе военнаго суда дѣлъ о политическихъ и иныхъ преступленіяхъ. До самыхъ послѣднихъ лѣтъ это право не находило себѣ сколько нибудь широкаго примѣненія. Только съ 1902 г. на разсмотрѣніе военнаго суда стали систематически и въ большомъ числѣ передаваться дѣла о тѣхъ преступленіяхъ, которыя по ст. 18 Положенія 14 авг. влекутъ за собою наказаніе смертною казнью. Несмотря на то, что съ 1902 г. военными судами постановлено было нѣсколько приговоровъ о наказаніи смертною казнью за государственныя преступленія, наказаніе это было приведено въ исполненіе только по первому дѣлу, переданному за послѣдній періодъ на разсмотрѣніе военнаго суда,—по дѣлу объ убійствѣ министра внутреннихъ дѣлъ, егермейстера Сипягина; по остальнымъ дѣламъ смертная казнь была замѣнена ссылкой въ каторжныя работы на сроки, къ которымъ виновные были-бы приговорены общимъ судомъ, если-бы означенныя дѣла не были изъяты изъ его разсмотрѣнія.

---

[1]) В. у. 10 февраля 1905 г. Журналъ К. М. въ Матеріалахъ, ч. I, стр. 4.

Совершенно иначе обстоитъ дѣло въ настоящее время. Значеніе военной юстиціи за послѣдніе 2—3 года выросло въ чрезвычайной степени; широкой и кровавой рѣкой разлилась она по лицу русской земли. Поэтому, говоря объ отдѣльныхъ институтахъ исключительнаго законодательства, необходимо остановиться, между прочимъ, и на военной юстиціи.

§ 2.

Начнемъ съ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны.

Какъ уже указано выше, ст. 15-ая Положенія 14 августа предоставляетъ генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ право изданія обязательныхъ постановленій по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушеній общественнаго порядка и государственной безопасности, какъ напримѣръ, относительно обязанности владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ по внутреннему наблюденію въ границахъ ихъ владѣнія, относительно способовъ сего наблюденія, порядка опредѣленія и смѣщенія лицъ, на которыхъ будутъ возложены владѣльцами упомянутыя обязанности и т. п.

За неисполненіе означенныхъ обязательныхъ постановленій виновные могутъ быть подвергаемы, въ административномъ порядкѣ, взысканіямъ, не превышающимъ при усиленной охранѣ — трехъ мѣсяцевъ ареста и 500 рублей штрафа, а при чрезвычайной — трехъ мѣсяцевъ

заключенія въ тюрьмѣ или крѣпости, или трехмѣсячнаго ареста и 3000 рублей штрафа. (ст. 15; ст. 25, п. 5).

Означенныя взысканія налагаются генералъ-губернаторомъ, а въ мѣстности, ему не подчиненной, губернаторомъ или градоначальникомъ, причемъ генералъ-губернаторъ можетъ уполномочить на наложеніе взысканій начальниковъ губерній, градоначальниковъ и оберъ-полицеймейстеровъ (ст. 16).

По своей юридической природѣ, обязательныя постановленія, издаваемыя въ порядкѣ охраны, относятся къ категоріи правовыхъ указовъ (Rechtsverordnungen) [1]),—и, въ частности, къ тому ихъ виду, который носитъ техническое названіе полицейскихъ карательныхъ указовъ (Polizeistrafverordnungen). Поэтому, они характеризуются слѣдующими моментами.

1) Какъ всякій полицейскій карательный указъ, обязательное постановленіе, издаваемое въ порядкѣ

[1]) Подъ правовыми указами Laband и, вслѣдъ за нимъ, большинство германскихъ публицистовъ понимаютъ указы, коими устанавливаются юридическія нормы, регулирующія взаимоотношеніе между властью, съ одной стороны, и гражданами, съ другой. Подобно закону, правовой указъ является титуломъ субъективныхъ обязанностей и правъ для той и другой стороны. Въ этомъ своемъ значеніи, правовой указъ отличается отъ административнаго указа, регулирующаго внутренній распорядокъ въ предѣлахъ административной организаціи и административной службы. Срв. Laband, Das Staatsrecht des deutsch. Reiches, 3 изд., I, стр. 647 и сл.; Jellinek, Gesetz und Verordnung, стр. 384 и сл.; Sarwey, l. c., стр. 30; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, стр. 32.; Коркуновъ, Указъ и законъ, стр. 22 и сл., и мн. др.

охраны, основано на делегаціи законодательной власти. По общему правилу, никто не можетъ быть судимъ и наказанъ иначе, какъ за преступныя дѣянія, предусмотрѣнныя дѣйствовавшими во время ихъ совершенія уголовными законами [1]); и только, по делегаціи законодателя, запретность, подъ страхомъ наказанія, того или иного дѣянія можетъ быть устанавливаема правительственной (а не законодательной) властью. Делегированное администраціи право на изданіе карательныхъ указовъ ограничено закономъ, делегирующимъ это право: карательный указъ не можетъ и не долженъ выходить изъ предѣловъ делегирующаго закона.

2) Какъ акты подзаконной правительственной власти, обязательныя постановленія, издаваемыя въ порядкѣ охраны, не должны противорѣчить закону; въ частности, они не должны противорѣчить ни диспозиціи, ни санкціи карательнаго закона; если за опредѣленное дѣяніе, закономъ положено опредѣленное наказаніе, это наказаніе не можетъ быть измѣняемо обязательнымъ постановленіемъ, издаваемымъ въ порядкѣ охраны. Само собою разумѣется, что въ тѣхъ случаяхъ, когда запретительная норма закона лишена карательной санкціи, эта санкція можетъ быть установлена карательнымъ указомъ [2]).

---

[1]) Основные Законы, ст. 74. Срв. комментаріи къ ст. 8 прусской конст. 1850 г. у Arndt'a, Die Verfassungs Urkunde für den preuss. Staat. (2 Aufl.), стр. 59 и сл.; Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen, стр. 33—34, прим. 2 in fine.

[2]) Rosin, l. c., стр. 81.

3) Въ предѣлахъ закона, обязательное постановленіе, издаваемое въ порядкѣ охраны, по своему матеріальному содержанію, ничѣмъ не отличается отъ закона. Legis virtus haec est: imperare, vetare, permittere, punire (Модестинъ); то же самое „virtus“ характеризуетъ карательный указъ. Изъ этого общаго правила допустимы лишь тѣ исключенія, которыя находятъ себѣ основаніе въ дѣйствующемъ законодательствѣ.

Обратимся теперь къ разсмотрѣнію вопроса, въ какой мѣрѣ существующая практика примѣненія указнаго права администраціи въ порядкѣ охраны соотвѣтствуетъ основнымъ началамъ, установленнымъ выше. Для этого остановимся, прежде всего, на выясненіи объема делегированнаго администраціи Положеніемъ 14 августа указнаго права.

Согласно ст. ст. 421—428 Общ. учр. губ. (т. II ч. 1 Св. Зак., изд. 1892 г.) губернаторамъ предоставлено (делегировано) общее право издавать, въ предѣлахъ ихъ вѣдомства, постановленія, въ видахъ правильнаго и успѣшнаго исполненія, сообразно съ мѣстными условіями, узаконеній объ общественномъ благочиніи, безопасности и порядкѣ. Карательная санкція постановленій, издаваемыхъ, такимъ образомъ, губернаторами, установлена въ ст. 29 уст. о наказ.; наказаніе за ихъ неисполненіе налагается въ судебномъ, а не административномъ порядкѣ.

Въ отличіе отъ общей делегаціи статей 421—428 Общ. учр. губ., делегація указнаго права Положеніемъ 14 августа имѣетъ специальный

характеръ. Какъ уже указано выше, ст. 15-я Положенія предоставляетъ начальникамъ губерній право изданія обязательныхъ постановленій по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушеній государственнаго порядка и общественной безопасности.

На языкѣ нашего дѣйствующаго права понятіе: „нарушеніе общественнаго порядка и государственной безопасности“ является техническимъ терминомъ для обозначенія „крамольныхъ посягательствъ“ на существующій государственный и общественный строй. Само собою разумѣется, что обязательныя постановленія, издаваемыя въ порядкѣ охраны, „по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушеній общественнаго порядка и государственной безопасности“, не могутъ имѣть своей цѣлью предупрежденіе какихъ бы то ни было иныхъ преступленій, кромѣ преступленій политическаго характера [1]).

---

[1]) См. представленіе Комитету Министровъ министра внутреннихъ дѣлъ 18-го октября 1888 г. за № 2809. (Матеріалы, т. II, стр. 46 и сл.). Правильность означеннаго вывода подтверждается исторіей происхожденія Положенія 14-го августа. Въ первоначальномъ проектѣ Положенія, выработанномъ комиссіей ст.-секр. Каханова, соотвѣтственная статья (ст. 17, п. 9) была редактирована слѣдующимъ образомъ: (начальствующія лица могутъ) „установлять правила по предметамъ, ... : относящимся исключительно къ области мѣръ предупрежденія нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности“. Въ своемъ представленіи Комитету Министровъ 30-го іюля 1881 г. за № 3066, министръ внутреннихъ дѣлъ категорически

Съ этой точки зрѣнія, всецѣло признаваемой и министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, изданіе, въ порядкѣ охраны, обязательныхъ постановленій, не имѣющихъ никакого отношенія къ, такъ называемой, борьбѣ съ крамолой представляется дѣяніемъ, явно и безусловно неправомѣрнымъ.

Не такъ, однако, съ изданіемъ Положенія 14-го августа, на существо своихъ полномочій взглянула мѣстная административная власть. Почувствовавъ себя въ роли законодателя, она попыталась путемъ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ въ порядкѣ усиленной охраны, регламентировать многообразнѣйшія явленія мѣстной общественной жизни, хотя-бы и никакого отношенія къ „крамолѣ“ не имѣющія. Безъ преувеличенія можно сказать, что нѣтъ такого вопроса полиціи безопасности или даже полиціи благосостоянія, который не былъ-бы тѣмъ или инымъ администраторомъ сдѣланъ предметомъ издаваемыхъ имъ въ порядкѣ охраны обязательныхъ постановленій.

Необходимо признать, что противъ подобнаго пониманія начальниками губерній своихъ исключительныхъ полномочій министерство внутреннихъ дѣлъ постоянно и настойчиво протестовало. Многочисленныя обязательныя постановленія, изданныя въ порядкѣ охраны, хотя и не имѣющія

соглашается съ основною мыслью цитированной статьи проекта. По его мнѣнію, т а-ж е м ы с л ь выражается предложенною имъ измѣненной редакціей соотвѣтственной статьи, впослѣдствіи вошедшей въ составъ закона. (М а т е р і а л ы, т. II, стр. 5 и сл.; стр. 20).

къ ней никакого отношенія—вродѣ постановленій о порядкѣ найма рабочихъ и о правилахъ по санитарной части, о ѣздѣ на велосипедахъ и полотерномъ промыслѣ, о фотографахъ-любителяхъ и сквернословіи на улицахъ и въ общественныхъ мѣстахъ—подверглись отмѣнѣ или измѣненію согласно указаніямъ министерства внутреннихъ дѣлъ [1]).

Тѣмъ не менѣе, и тѣ обязательныя постановленія, которыя не вызывали никакого протеста со стороны министерства, сплошь и рядомъ далеко выходили за предѣлы, установленные Положеніемъ 1881 г. [2]).

---

[1]) Въ Матеріалахъ комиссіи подъ предсѣдательствомъ гр. Игнатьева по пересмотру установленныхъ для охраны госуд. порядка исключительныхъ законоположеній (ч. II) приводится длинный перечень (77 №№) обязательныхъ постановленій, изданныхъ или проектированныхъ мѣстною административною властью за время съ 1881 по 1905 г., но затѣмъ отмѣненныхъ или измѣненныхъ согласно указаніямъ министерства внутреннихъ дѣлъ. Изъ этого перечня заимствованы наши примѣры, указанные въ текстѣ. (Матеріалы, т. II стр. 108 и сл. срв. стр. 48 и сл.).

[2]) Такъ, напримѣръ, въ своемъ представленіи Комитету Министровъ 18 октября 1888 г. за № 2809 министръ внутреннихъ дѣлъ цитируетъ рядъ обязательныхъ постановленій, сохраняющихъ къ этому времени свою силу —въ числѣ прочихъ, обяз. постановленіе Московскаго генералъ-губернатора о порядкѣ движенія извозчиковъ по улицамъ, о воспрещеніи частнымъ лицамъ верховой ѣзды на улицахъ; обяз. пост. бывшаго Харьковскаго врем.ген.-губернатора—о порядкѣ продажи оптомъ привозимыхъ сельскими обывателями на базары жизненныхъ продуктовъ; Одесскаго врем. ген-губернатора — объ

Впервые вопросъ о предѣлахъ власти начальниковъ губерній по изданію ими обязательныхъ постановленій въ порядкѣ охраны, ставится принципіально и въ общей формѣ въ Комитетѣ Министровъ въ 1888 г.

Ближайшимъ поводомъ къ постановкѣ этого вопроса является конфликтъ между министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, съ одной стороны, и Одесскимъ временнымъ генералъ-губернаторомъ, съ другой. Дѣло заключается въ томъ, что въ порядкѣ усиленной охраны генералъ-губернато-

---

огражденіи безопасности движенія на пригородной паровой ж. д. между Одессой и Б. Фонтаномъ и т. под. (Матеріалы, т. II, стр. 48 и сл.).—Въ 1901 г. Таврическимъ губернаторомъ издано, въ порядкѣ охраны, постановленіе „о воспрещеніи во время зрѣлищъ выражать одобреніе артистамъ крикомъ и апплодисментами въ такой мѣрѣ, которая принимаетъ форму нарушенія благочинія". Министерство вн. дѣлъ ограничивается платоническимъ пожеланіемъ: „Въ виду того, что степень одобренія артистовъ трудно поддается точному опредѣленію (?!), рекомендуется примѣнять постановленіе съ крайней осторожностью" (ib).—Списокъ незаконныхъ и, тѣмъ не менѣе, дѣйствующихъ обязательныхъ постановленій, приводимый въ матеріалахъ Игнатьевской комиссіи, могъ-бы быть, при желаніи, значительно удлиненъ. Срав. напр. об. пост. Виленскаго ген.-губ., изданное въ 1903 г. въ порядкѣ охраны, воспрещающее „присвоеніе чужого званія, а равно ношеніе неприсвоенной форменной одежды или неразрѣшенной одежды (?!) и неприсвоенныхъ знаковъ отличія (Право, 1903, стр. 2603); или об. пост. Радомскаго ген. губ. о наказаніи тюрьмою или штрафомъ въ 3000 руб. устроителей школъ для тайнаго обученія дѣтей, учителей, а также родителей и опекуновъ дѣтей, обучающихся въ этихъ школахъ". (Право, 1906, стр. 538).

ромъ Роопомъ издается обязательное постановленіе, совершенно реорганизующее постановку врачебнаго дѣла въ Одесской городской больницѣ. Въ порядкѣ охраны генералъ-губернаторомъ вводится, взамѣнъ дѣйствующаго по закону, новый лечебный уставъ, коимъ на городское самоуправленіе налагаются, непредусмотрѣнныя никакимъ закономъ, обязанности,—между прочимъ, и финансоваго характера. Принимая во вниманіе, что „при изданіи въ 1881 г. Положенія о государственной охранѣ отнюдь не имѣлось въ виду разрѣшать представителямъ административной власти, хотя бы и облеченнымъ чрезвычайными полномочіями, вводить, взамѣнъ упраздняемыхъ ими законовъ, уставы и положенія, не отвѣчающія непосредственно задачѣ пресѣченія крамольныхъ посягательствъ“,—министерство внутреннихъ дѣлъ сочло необходимымъ войти со всеподданнѣйшимъ докладомъ объ отмѣнѣ обязательнаго постановленія ген.-губ. Роопа.

По Высочайшему повелѣнію, обязательное постановленіе Одесскаго генералъ-губернатора оставлено было до времени въ силѣ, но вмѣстѣ съ тѣмъ, министру внутреннихъ дѣлъ поручено было войти въ Комитетъ Министровъ съ представленіемъ о преподаніи начальникамъ губерній общихъ руководящихъ указаній относительно предѣловъ ихъ правъ по изданію обязательныхъ постановленій.

Во исполненіе означеннаго повелѣнія, Комитетъ Министровъ Высоч. утвержд. положеніемъ 11-го марта 1889 г., разъяснилъ, что издаваемыя начальниками губерній, въ порядкѣ охраны, о б я з а-

тельныя постановленія могутъ, на точномъ основаніи п. *а* ст. 15 Положенія 14 августа, касаться исключительно только предметовъ, относящихся къ предупрежденію и пресѣченію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности.

Казалось-бы, что аутентическимъ толкованіемъ законодателя вопросъ о предѣлахъ власти администраціи по изданію обязательныхъ постановленій окончательно исчерпанъ; въ дѣйствительности, однако, основное начало, выраженное въ означенномъ толкованіи, послѣдовательнаго осуществленія не получило. Прежде всего, существенное изъятіе изъ этого правила допущено въ отношеніи къ Петербургу.

Немедленно за изданіемъ Высоч. утв. полож. Комитета Министровъ 11-го марта 1889 г., С.-Петербургскій градоначальникъ сообщилъ министерству, что, по пересмотрѣ дѣйствующихъ въ столицѣ обязательныхъ постановленій, онъ пришелъ къ заключенію о необходимости полнаго ихъ сохраненія и на будущее время, хотя въ ихъ числѣ оказались и такія, которыя не могутъ быть признаны относящимися непосредственно къ дѣлу государственной охраны,—какъ напримѣръ, постановленія о порядкѣ найма рабочихъ для строительныхъ и земляныхъ работъ и по санитарной части.

Чрезвычайно настойчивое въ отношеніи Одесскаго временнаго генералъ-губернатора, министерство внутреннихъ дѣлъ оказалось необыкновенно

уступчивымъ въ отношеніи С.-Петербургскаго градоначальника. По всеподданнѣйшему докладу министра, необнародованнымъ Высочайшимъ повелѣніемъ 20 іюля того-же 1889 года Петербургскому градоначальнику предоставлено было преподать въ приказѣ по полиціи необходимыя указанія о соблюденіи и впредь всѣхъ обязательныхъ постановленій, изданныхъ имъ на основаніи ст. 15 Положенія 14 августа и, въ томъ числѣ, постановленій по санитарной части.

Такимъ образомъ, въ примѣненіи къ столицѣ, законъ аннулируется приказомъ по полиціи петербургскаго градоначальника, основаннымъ на необнародованномъ повелѣніи Верховной власти.

На основаніи Высоч. повелѣнія 20 іюля 1889 г., въ составъ обязательнаго постановленія, изданнаго въ порядкѣ охраны С.-Петербургскимъ градоначальникомъ, до настоящаго времени входятъ особой главой (гл. VIII) постановленія по санитарной части. Еще въ 1890 г. на такое включеніе санитарныхъ правилъ въ обязательное постановленіе градоначальника Петербургская городская дума приноситъ жалобу въ Правительствующій Сенатъ. Первый Департаментъ Сената, ссылаясь на повелѣніе 20 іюля 1889 г., оставляетъ жалобу безъ послѣдствій. Первое Общее Собраніе Сената въ 1902 г., принимая во вниманіе временный характеръ повелѣнія 20 іюля, не возобновленнаго съ возобновленіемъ срока дѣйствія въ столицѣ положенія объ охранѣ, признаетъ жалобу думы подлежащей обсужденію по существу и потому возвращаетъ ее въ I-ый Депар-

таментъ для разсмотрѣнія [1]). Рѣшенія по этому дѣлу I-го Департамента до настоящаго времени не послѣдовало.

Что касается Москвы, то здѣсь, какъ уже указано выше, право изданія обязательныхъ постановленій, въ порядкѣ охраны, по предметамъ къ охранѣ не относящимся, предоставляется мѣстной административной власти сепаратнымъ законодательствомъ. На этомъ основаніи въ Москвѣ въ составъ обязательнаго постановленія, изданнаго градоначальникомъ въ порядкѣ охраны, включены обязательныя постановленія московской думы по санитарной части, объ устройствѣ хлѣбопекарныхъ и колбасныхъ заведеній и т. п.

Обратимся къ разсмотрѣнію другого, не менѣе существеннаго вопроса, возникшаго на практикѣ при примѣненіи ст. 15 Полож. 14 августа; заключается онъ въ слѣдующемъ: каково отношеніе между обязательными постановленіями, издаваемыми въ порядкѣ охраны, и дѣйствующими законами; другими словами, можетъ ли обязательное постановленіе измѣнить или отмѣнить дѣйствующій законъ?

Вышеприведенный болѣе общій вопросъ, въ свою очередь, распадается на слѣдующіе два конкретныхъ вопроса:

во 1-хъ, возможно ли включеніе въ составъ обязательныхъ постановленій предметовъ, преду-

---

[1] Опредѣленіе I Общ. Собр. 21 дек. 1901 г.—29 ноября 1902 г. исполненное указомъ 14 марта 1903 г. за № 2380.

смотрѣнныхъ дѣйствующими уже карательными законами? Само собою понятно, что въ случаѣ утвердительнаго отвѣта, опредѣленныя дѣянія могли бы оказаться обложенными наказаніемъ, превышающимъ норму, установленную закономъ;

во 2-хъ, возможно-ли путемъ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны, налагать на населеніе денежныя или натуральныя повинности, не предусмотрѣнныя закономъ?

Что касается перваго вопроса, то рѣшеніе его не представляетъ никакихъ затрудненій.

Врядъ ли необходимо доказывать, что полицейскіе карательные указы, какъ всякіе, вообще, акты правительственной власти, имѣютъ подзаконный характеръ. Разумѣется, правительственная власть можетъ быть уполномочена закономъ на изданіе исключительныхъ указовъ, имѣющихъ силу закона,—т. е. пріостанавливающихъ дѣйствіе или измѣняющихъ содержаніе дѣйствующихъ законовъ. Но для этого требуется спеціальное полномочіе законодателя.

Съ такимъ полномочіемъ мы и встрѣчаемся въ положеніи чрезвычайной охраны. Положеніе это—наряду съ правомъ издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности — предоставляетъ главноначальствующему отличное отъ этого права, о с о б о е право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ, съ подчиненіемъ ихъ административному разрѣшенію, въ предѣлахъ карательной власти,

предоставленной ему по изданію обязательныхъ постановленій (ст. 26, п. 3) [1]).

Само собою разумѣется, что спеціальное упоминаніе въ законѣ о послѣднемъ полномочіи не имѣло бы никакого смысла, если бы оно уже заключалось въ правѣ, предоставленномъ генераламъ - губернаторамъ, по изданію обязательныхъ постановленій. А такъ какъ подобное полномочіе не предоставлено административной власти положеніемъ усиленной охраны, то очевидно, что при этомъ положеніи обращеніе къ административному разбирательству дѣлъ о преступленіяхъ и проступкахъ, предусмотрѣнныхъ уголовными законами, путемъ включенія ихъ въ составъ обязательныхъ постановленій, представляется вполнѣ и безусловно недопустимымъ.

Вышеуказанное мнѣніе находитъ себѣ полное подтвержденіе въ постоянной практикѣ министерства внутреннихъ дѣлъ. Можно указать множество обязательныхъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ охраны и отмѣненныхъ министерствомъ только потому, что ими налагаются обязанности или воспрещаются дѣянія, уже предусмотрѣнныя карательнымъ закономъ [2]).

---

[1]) О военномъ положеніи срв. ст. 19, п. 1 прилож. къ ст. 23 Общ. учр. губ.

[2]) Примѣры отмѣненныхъ или измѣненныхъ м. в. д. обязательныхъ постановленій: Томскаго губернатора (1904) о воспрещеніи распространенія волнующихъ умы слуховъ, такъ какъ означенное дѣяніе предусмотрѣно ст. 932 улож. о наказ.; Лифляндскаго (1901) о воспрещеніи подстрекательства къ забастовкамъ, такъ какъ

Гораздо сложнѣе второй вопросъ.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что обязательныя постановленія, издаваемыя въ порядкѣ охраны, по спеціальной делегаціи законодателя—какъ и всякое обязательное постановленіе, издаваемое въ восполненіе (а не въ отмѣну) закона—могутъ воспрещать дѣянія, не воспрещенныя закономъ, и налагать обязанности, закономъ не установленныя.

Вопросъ, слѣдовательно, заключается лишь въ томъ, могутъ ли обязанности, налагаемыя на гражданъ въ порядкѣ усиленной охраны, имѣть характеръ новыхъ налоговъ, устанавливаемыхъ въ административномъ порядкѣ?

Принимая во вниманіе, что, согласно основному началу нашего законодательства, никакіе налоги и повинности не могутъ быть устанавливаемы иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ, необходимо

такое подстрекательство воспрещено ст. 1358 улож. о наказ.; Саратовскаго (1903) о воспрещеніи непристойнаго поведенія на улицахъ,—въ виду ст. 38-ой уст. о наказ., и мн. др. (Матеріалы, ч. II, стр. 109 и сл.). Для характеристики отношенія мѣстной администраціи къ контролирующей власти министерства отмѣтимъ слѣдующій курьезный фактъ: въ 1904 г. министерствомъ вн. дѣлъ отмѣнено постановленіе одесскаго градоначальника о воспрещеніи распространенія слуховъ, волнующихъ населеніе письменно или печатно, въ виду того, что̀ дѣяніе это уже воспрещено законами (ст. 37 уст. о наказ.; ст. 932 улож. о наказ.). Объ отмѣнѣ этого постановленія градоначальникъ оповѣстилъ населеніе въ слѣдующей формѣ: „По минованіи надобности отмѣняется обязательное постановленіе, воспрещающее разглашеніе ложныхъ слуховъ“ (Право, 1904, стр. 1294).

признать, что поставленный выше вопросъ подлежитъ разрѣшенію въ отрицательномъ смыслѣ [1]). Такое мнѣніе подтверждается—по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ случаевъ—установившейся практикой министерства внутреннихъ дѣлъ. Можно указать не мало обязательныхъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ охраны и отмѣненныхъ министерствомъ именно потому, что ими устанавливается новый налогъ [2]).

Тѣмъ не менѣе, и въ этомъ вопросѣ практика министерства не отличается постоянствомъ. И въ настоящее время дѣйствуетъ не мало обязательныхъ постановленій, коими на гражданъ налагаются обязанности, имѣющія, въ большей или меньшей степени, налоговой характеръ. Для примѣра сошлемся на обязательное постановленіе, изданное

---

[1]) Начало это установлено, между прочимъ, Правительствующимъ Сенатомъ въ длинномъ рядѣ рѣшеній, касающихся обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ при участіи земскихъ собраній и городскихъ думъ. См. указъ 1900 за № 10031 (Право 1900, стр. 2022); ук. 18 дек. 1901 г. за № 13300 (Право, 1901, стр. 39); указъ 1901 г. за № 3432 и мн. др.

[2]) Примѣры: обяз. пост. Бессарабскаго губернатора (1903) объ обязаніи домовладѣльцевъ имѣть особыхъ дворниковъ; о. п. Кронштадскаго в. губернатора объ обязаніи домовладѣльцевъ освѣщать всю ночь лѣстницы; о. п. Николаевскаго в. губернатора (1898) объ организаціи домовладѣльцами ночныхъ карауловъ; о. п. Уфимскаго губернатора (1904) объ обязаніи торгующихъ огнестрѣльнымъ оружіемъ вести особыя книги для записи покупателей и мн. др. (Матеріалы, т. II, стр. 108 и сл.)

въ порядкѣ охраны Петербургскимъ градоначальникомъ.

Несмотря на то, что ст. 15-ая Положенія 14 августа предоставляетъ градоначальнику право издавать обязательныя постановленія, относящіяся, между прочимъ, къ обязанностямъ домовладѣльцевъ лишь по „внутреннему наблюденію въ границахъ ихъ владѣній“, глава III обязательнаго постановленія, изданнаго градоначальникомъ въ порядкѣ ст. 15-ой Полож. 14 августа, возлагаетъ на домовладѣльцевъ караульную повинность, обращая дворниковъ,—т. е. лицъ, состоящихъ по вольному найму на службѣ у домовладѣльцевъ, въ агентовъ наружной полиціи, отправляющихъ караульную службу,—напр., задерживающихъ на улицѣ подозрительныхъ лицъ, замѣщающихъ городовыхъ въ случаѣ ихъ отлучки съ поста и т. под.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что возложеніе караульной повинности на домовладѣльцевъ стоитъ въ безусловномъ противорѣчіи со ст. 9 Город. Полож., въ которой категорически указано, что, сверхъ сборовъ, установленныхъ подлежащими земскими, городскими и сословными учрежденіями, никакія подати, тягости и службы не могутъ быть налагаемы на городскихъ обывателей иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ. И тѣмъ не менѣе, министерство внутреннихъ дѣлъ не нашло возможнымъ явно незаконное постановленіе Петербургскаго градоначальника до настоящаго времени отмѣнить [1]).

[1]) Аналогичныя обяз. постановленія дѣйствуютъ и въ другихъ городахъ, напр., въ Севастополѣ, обяз. пост.

Какъ указано выше, еще въ 1890 г. петербургская городская дума обжаловала обязательное постановленіе градоначальника, изданное въ порядкѣ охраны, въ Правительствующій Сенатъ. Въ своей жалобѣ городская дума ходатайствовала о признаніи Сенатомъ неправильности какъ включенія въ составъ обязательнаго постановленія санитарныхъ правилъ, такъ, равнымъ образомъ, и возложенія означеннымъ постановленіемъ караульной повинности на домовладѣльцевъ Петербурга. Дѣло по этой жалобѣ по неизвѣстной причинѣ до настоящаго времени,—т. е. въ теченіе 15-ти съ лишнимъ лѣтъ—не разрѣшено еще Пр. Сенатомъ.

Подведемъ итоги.

Несмотря на широту полномочій, предоставленныхъ мѣстной администраціи Положеніемъ 14-го августа по изданію обязательныхъ постановленій, мѣстная администрація постоянно стремилась къ дальнѣйшему сверхъ-законному расширенію этихъ полномочій. Съ одной стороны, предметомъ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны, постоянно являлись не только мѣропріятія, имѣющія ближайшее отношеніе къ борьбѣ съ крамолой, но вообще,—мѣропріятія, относящіяся къ мѣстному благочинію и благоустройству. Съ другой стороны, въ борьбѣ съ крамолой мѣстная администрація никогда не

---

1 іюня 1899 г. (Право, 1899 г., стр. 1301), въ Баку (Право 1903 г., стр. 2032), въ Бердичевѣ (Право 1904 г., стр. 848) и мн. др.

стѣснялась существующими законами, не останавливаясь даже передъ установленіемъ новыхъ, непредусмотрѣнныхъ закономъ, повинностей и налоговъ [1]).

§ 3.

Какъ извѣстно, въ ряду другихъ чрезвычайныхъ полномочій, Положеніе 14 августа предоставляетъ административной власти право административной высылки и ссылки.

Право высылки, т. е. воспрещенія отдѣльнымъ личностямъ пребыванія въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи, предоставляется мѣстной администраціи—генералъ-губер-

---

[1]) Не останавливаясь подробно на вопросѣ о порядкѣ примѣненія на практикѣ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны, мы не можемъ, однако, не отмѣтить, что, въ своемъ примѣненіи, постановленія эти нерѣдко совершенно утрачиваютъ какое бы то ни было отношеніе къ задачамъ охраны. Всѣмъ, напримѣръ, извѣстно, какую роль обязательныя постановленія сыграли въ борьбѣ администраціи съ расколомъ. Съ 1902 г. во всѣхъ почти губерніяхъ издаются, въ порядкѣ охраны, обязат. постановленія, воспрещающія „всякія собранія и сходбища на улицахъ, площадяхъ и въ домахъ“. За нарушеніе этого постановленія Херсонскій губернаторъ подвергаетъ, въ административномъ порядкѣ, аресту 10 мѣстныхъ сектантовъ, собравшихся на совмѣстное богомоленіе въ частномъ домѣ (Право, 1903 г., стр. 259). Срв. В. у. 11 февр. 1905 г. пол. К. М. (Собр. узак. ст. 389). О порядкѣ примѣненія обяз. пост. см. въ отчетѣ о ревизіи сен. Кузьминскаго (Право, 1906 г., стр. 919); ст. А. В. Горбунова въ Правѣ, 1907 г., стр. 2443.

наторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ (ст. 16, п. 4).

Право ссылки,—т. е. право высылки административнымъ порядкомъ „частныхъ лицъ въ какую либо опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи съ обязательствомъ безотлучнаго пребыванія въ теченіе назначеннаго срока“ (ст. 32, въ первоначальной редакціи)—предоставляется министру внутреннихъ дѣлъ подъ условіемъ предварительнаго разсмотрѣнія соотвѣтственныхъ представленій мѣстной администраціи въ особомъ, образованномъ при министерствѣ, совѣщаніи.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что по Положенію 14 августа и административная высылка, и административная ссылка имѣютъ характеръ исключительныхъ мѣръ безопасности, примѣняемыхъ въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на положеніи усиленной или чрезвычайной охраны. Однако, уже 22-го августа 1881 г. Высочайшимъ повелѣніемъ правила, относящіяся къ административной ссылкѣ (ст. ст. 32—36 Пол.) распространяются на всѣ мѣстности Имперіи.

Такимъ образомъ, по Положенію 14 августа высылка распоряженіемъ мѣстной администраціи допускается единственно въ мѣстностяхъ, находящихся въ исключительномъ положеніи. Что-же касается ссылки по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ, то означенная мѣра, не пріуроченная ни къ какому исключительному положенію, имѣетъ характеръ постояннаго и нормальнаго полномочія административной власти; исключи-

тельность этой мѣры выражается только въ томъ, что она основана на исключительномъ (временномъ) законѣ.

Вышеуказанныя статьи Положенія 14 августа, регулирующія примѣненіе административной высылки и ссылки, неоднократно подвергались законодательному пересмотру.

Отмѣтимъ, прежде всего, пересмотръ, имѣющій сравнительно частный характеръ.

Въ 1887 г. министерство внутреннихъ дѣлъ, принимая во вниманіе, что, при выполненіи задачи охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, ему нерѣдко приходится встрѣчаться „съ категоріей лицъ, принадлежащихъ къ иновѣрному духовенству, которыя, дѣйствуя въ кругу своихъ духовнослужебныхъ обязанностей, вредятъ интересамъ государства и государственной церкви, преслѣдуя, подъ видомъ религіозныхъ цѣлей, стремленіе къ племенному обособленію разныхъ народностей, входящихъ въ составъ Имперіи“,—признало необходимымъ распространить предоставленное ему право административной ссылки на лицъ означенной категоріи. Въ виду этого министерство вошло съ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ о соотвѣтственномъ измѣненіи редакціи ст. 32-й Положенія 14 августа, разрѣшающей примѣненіе административной ссылки единственно къ „частнымъ лицамъ“.

Согласно представленію министра внутреннихъ дѣлъ, Комитетъ Министровъ замѣнилъ первоначальную редакцію ст. 32-ой новой,—болѣе общаго характера: „Высылка административнымъ

порядкомъ лицъ, вредныхъ для государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и т. д...". Вмѣстѣ съ тѣмъ, однако, Комитетъ Министровъ призналъ, что и впредь подъ дѣйствіе ея не должны подходить лица, состоящія на государственной или на общественной службѣ, а также принадлежащія къ православному духовенству [1]). Положеніе Комитета Министровъ утверждено 11 іюля 1887 г.

Что касается другихъ измѣненій, внесенныхъ въ первоначальный текстъ соотвѣтственныхъ статей Положенія, то всѣ они касаются другого, гораздо болѣе общаго, вопроса.

Вопросъ этотъ заключается въ томъ, къ какимъ именно категоріямъ лицъ примѣнима административная высылка и ссылка, — только ли къ политически неблагонадежнымъ, или, наряду съ ними, и къ лицамъ, признаваемымъ вредными вслѣдствіе, такъ называемой, порочности ихъ поведенія?

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что Положеніе 14 августа, предоставляя администраціи право административной высылки и ссылки, имѣетъ исключительно въ виду политически неблагонадежные элементы. Въ представленіи ми-

---

[1]) Ограниченіе это, установленное необнародованнымъ журналомъ Комитета Министровъ, осталось неизвѣстнымъ и на практикѣ нерѣдко игнорировалось администраціей. Срв., напр. о ссылкѣ извѣстнаго воронежскаго земскаго дѣятеля Н. Ф. Бунакова въ „Правѣ", 1904 г., стр. 3204 и сл.; о ссылкѣ въ Архангельскую губ. членовъ Уфимской губ. земск. управы, Ильинскаго, Пашковскаго и Гудза въ „Правѣ" 1905 г., стр. 605 и др.

нистра внутреннихъ дѣлъ отъ 30 іюля 1881 г., при которомъ проектъ Положенія вносится въ Комитетъ Министровъ, упоминается исключительно о высылкѣ „пропагандистовъ“. Въ первоначальномъ проектѣ Положенія, выработанномъ комиссіей подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова, ст. 37-ая, соотвѣтствующая ст. 23-ей Положенія, редактирована слѣдующимъ образомъ: „Подлежащая власть, убѣдившись въ необходимости высылки неблагонадежнаго въ политическомъ отношеніи лица, представляетъ объ этомъ министру внутреннихъ дѣлъ...“ Ни министръ внутреннихъ дѣлъ, ни Комитетъ Министровъ противъ такой редакціи, по существу, не возражаютъ. И если, тѣмъ не менѣе, соотвѣтственная ст. Положенія (ст. 33) утверждена въ иномъ изложеніи, то это, по указанію Комитета Министровъ, объясняется исключительно „редакціоннымъ исправленіемъ первоначальнаго текста [1]). Независимо отъ вышеизложеннаго, содержаніе Именного указа 4 сентября, при которомъ было издано Положеніе 14 августа, неопровержимо свидѣтельствуетъ, что Положеніе это, имѣя характеръ чрезвычайной и временной мѣры преходящаго свойства, направлено исключительно на борьбу съ крамолой; примѣненіе его правилъ къ лицамъ, хотя и политически благонадежнымъ, но замѣчаемымъ въ порочномъ и безнравственномъ поведеніи, недопустимо уже потому, что столь распространительное толкованіе

---

[1]) Журналъ Комитета Министровъ 4 августа 1881 г., въ Матеріалахъ Особаго Совѣщанія, ч. II, стр. 5 и сл.

исключительнаго закона противорѣчило-бы элементарнѣйшимъ правиламъ юридическаго толкованія вообще.

Несмотря на очевидную безспорность вышеприведенныхъ соображеній, примѣненіе какъ центральною, такъ и мѣстной администраціей правилъ Положенія 14 августа, относящихся къ административной высылкѣ и ссылкѣ, съ самаго начала пошло по совершенно иному пути.

Признавая административную высылку и ссылку нормальнымъ пріемомъ управленія, необходимымъ для поддержанія порядка и безопасности вообще, мѣстная администрація систематически и неуклонно примѣняла высылку, а центральная—ссылку, не только къ политически наблагонадежнымъ, но и, вообще, къ, такъ называемымъ, порочнымъ лицамъ. Къ числу послѣднихъ администрація обыкновенно относила не уличенныхъ конокрадовъ и пристанодержателей, ябедниковъ, подстрекателей къ безпорядкамъ, ростовщиковъ, распространителей вредныхъ и ложныхъ слуховъ, евреевъ, нарушающихъ правила 3 мая 1882 г., совратителей изъ православія и т. п.

На этомъ пути администраціи пришлось, однако, встрѣтиться съ энергической—хотя и совершенно безсильной—оппозиціей Правительствующаго Сената.

Уже въ 1883 г. Правительствующій Сенатъ, усматривая изъ дѣлъ, находящихся въ его производствѣ, что поводомъ къ административной высылкѣ нерѣдко является отнюдь не политическая неблагонадежность, а „безнравственное и

вообще порочное“ поведеніе высылаемаго лица, указомъ отъ 11 мая разъяснилъ министерству внутреннихъ дѣлъ для надлежащаго руководства, что изложенныя въ ст. ст. 32—36 Положенія 14 августа правила объ административной высылкѣ должны примѣняться исключительно къ категоріи лицъ, указанныхъ въ ст. ст. 21 и 29 Положенія,—т. е. къ лицамъ, подозрѣваемымъ въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ [1]).

Немедленно по полученіи сенатскаго указа, министръ внутреннихъ дѣлъ, признавая безусловно недопустимымъ измѣненіе существующей практики по примѣненію административной высылки, входитъ съ представленіемъ въ Комитетъ Министровъ о соотвѣтственномъ дополненіи ст. 32 Положенія 14 августа.

Въ высокой степени характеренъ проектъ новой редакціи упомянутой статьи, предлагаемый министромъ. Этотъ проектъ гласитъ: „Высылка административнымъ порядкомъ частнаго лица, признаваемаго вреднымъ для государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, какъ по подозрѣнію въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, или въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, такъ равно и по другимъ при-

[1]) Текстъ указа 11 мая 1883 г. въ Матеріалахъ ч. II, стр. 87 и сл.

чинамъ, въ какую либо опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи и т. д...“

Такъ далеко, однако, не рѣшается идти даже Комитетъ Министровъ. По его мнѣнію, правила объ административной высылкѣ точно такъ же, какъ и всѣ прочія изложенныя въ Положеніи 14 августа постановленія, имѣютъ значеніе мѣры, направленной къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія и, поэтому, должны быть распространяемы на лицъ, признаваемыхъ въ этомъ отношеніи опасными или вредными. Сообразно съ этимъ, В. у. 1 іюля 1883 г. положеніе Комитета Министровъ излагаетъ ст. 32 Положенія 14 августа въ слѣдующей редакціи: „Высылка административнымъ порядкомъ частныхъ лицъ, признаваемыхъ вредными для государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, въ какую либо опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи и т. д...“ [1]).

Означенная редакція—съ тою поправкою къ ней, какая внесена была положеніемъ Комитета Министровъ 11 іюля 1887 г. [2])—сохраняетъ свое дѣйствіе вплоть до 1895 г.

Въ теченіе всего этого времени Правительствующій Сенатъ систематически оставляетъ безъ разсмотрѣнія по существу многочисленныя жалобы на воспрещеніе, на основаніи Положенія 14 августа, жительства разнымъ лицамъ въ тѣхъ или иныхъ мѣстностяхъ, объявленныхъ на положеніи усиленной охраны.

[1]) Тамъ же, ч. II, стр. 36 и сл.

[2]) См. выше, стр. 234.

Въ 1889 г. возникаетъ дѣло нѣкоего Франца Келлера, составившее эпоху въ исторіи нашего законодательства объ административной высылкѣ [1]).

Сущность этого дѣла заключается въ слѣдующемъ.

Францъ Келлеръ, купецъ второй гильдіи, раньше служившій въ городовыхъ, за присвоеніе денегъ варшавской уроженки Розаліи Мержеевской и, вообще, за сомнительную нравственность и неодобрительное поведеніе высылается С.-Петербургскимъ градоначальникомъ ген. Грессеромъ, на основаніи п. 4 ст. 16 Положенія 14 августа, на три года изъ Петербурга.

Келлеръ подаетъ жалобу въ Правительствующій Сенатъ. Вслѣдствіе разногласія сенаторовъ, дѣло переходитъ изъ 1-го департамента въ 1-ое Общее Собраніе, оттуда—вслѣдствіе несогласія сенаторовъ съ согласительнымъ предложеніемъ министра юстиціи объ оставленіи жалобы безъ послѣдствій—въ Государственный Совѣтъ. В. у. 2 мая 1895 г. мнѣніемъ Государственнаго Совѣта распоряженіе С.-Петербургскаго градоначальника, признанное неправильнымъ, отмѣнено.

Сепаратный законъ 2 мая 1895 г. производитъ переполохъ въ административной средѣ. Немедленно принимаются соотвѣтственныя мѣры: законъ этотъ не публикуется во всеобщее свѣдѣніе. Тѣмъ не менѣе, въ короткое время онъ становится общеизвѣстнымъ и со всѣхъ

[1]) Высоч. утв. 7 дек. 1895 г. всеподданнѣйшій докладъ министра внутреннихъ дѣлъ въ Матеріалахъ, ч. II, стр. 77 и сл.

концовъ начинаютъ стекаться въ министерство и Сенатъ прошенія высланныхъ за „порочное поведеніе“ о возвращеніи ихъ на родину. Само собою разумѣется, что удовлетвореніе подобныхъ ходатайствъ считается министерствомъ внутреннихъ дѣлъ недопустимымъ, такъ какъ „отмѣна Сенатомъ или министерствомъ ряда распоряженій мѣстныхъ властей по удаленію порочныхъ лицъ можетъ поколебать во мнѣніи населенія значеніе этой власти“.

Такого же мнѣнія, разумѣется, и мѣстные представители власти. Такъ, Кіевскій, Подольскій и Волынскій генералъ-губернаторъ подаетъ всеподданнѣйшую записку, въ которой указываетъ на тѣ затрудненія, съ которыми, за воспослѣдованіемъ мнѣнія Государственнаго Совѣта по дѣлу Келлера, онъ, ген.-лейт. гр. Игнатьевъ, встрѣчается въ осуществленіи управленія ввѣреннымъ ему юго-западнымъ краемъ. Изъ этой записки, между прочимъ, явствуетъ, что въ интересахъ энергичнаго и успѣшнаго примѣненія временныхъ правилъ 3 мая 1882 г., воспретившихъ евреямъ селиться въ чертѣ осѣдлости внѣ городовъ и мѣстечекъ, мѣстная администрація постоянно прибѣгала къ массовой высылкѣ, въ порядкѣ охраны, „вредныхъ“ евреевъ, поселившихся въ сельскихъ мѣстностяхъ.

Въ видахъ устраненія „нежелательныхъ послѣдствій“, создаваемыхъ сепаратнымъ закономъ 2-го мая, министерство внутреннихъ дѣлъ въ томъ же 1895 г. входитъ со всеподданнѣйшимъ докладомъ, минуя Комитетъ Министровъ, о „до-

полненіи и разъясненіи нѣкоторыхъ постановленій Положенія 14 августа".

Принимая во вниманіе, что Положеніе 14 августа отнюдь не имѣло въ виду сокращать полномочія административныхъ начальствъ, имѣвшихъ, по прежнимъ законамъ, несомнѣнное право одинаково примѣнять административную высылку къ порочнымъ лицамъ и къ лицамъ, политически неблагонадежнымъ, всеподданнѣйшій докладъ находитъ, что не слѣдуетъ смотрѣть на административную высылку, какъ на временную мѣру, допускаемую въ чрезвычайныхъ случаяхъ въ изъятіе изъ общихъ законовъ, ибо, по существу, она является мѣрой, которая должна бы входить въ постоянные предѣлы власти, призванной къ охраненію общественнаго спокойствія и порядка.

Рядомъ весьма убѣдительныхъ доказательствъ всеподданнѣйшій докладъ подтверждаетъ, что именно такъ административная власть постоянно смотрѣла на административную высылку. По словамъ доклада, основаніями для высылки или воспрещенія жительства, главнымъ образомъ, служили: аграрные, фабричные или студенческіе безпорядки, неоднократная судимость (!), шантажъ, ябедничество и кляузы (!), подпольная адвокатура, ростовщичество, разныя темныя профессіи, содержаніе тайныхъ притоновъ, противоестественные пороки и т. под. Въ теченіе 10 лѣтъ (1884—1895) въ мѣстностяхъ, находящихся въ положеніи усиленной охраны, административная высылка примѣнена была мѣстными властями не по поли-

ческимъ причинамъ: въ С.-Петербургѣ и Петербургской губ. къ 43.849 лицамъ, въ Москвѣ и Московской губ. къ 2.664 лицамъ, въ Кіевскомъ генералъ-губернаторствѣ къ 2.189 л., въ Нижнемъ Новгородѣ къ 719 л., въ Харьковѣ и губерніи къ 237 л., въ Одессѣ къ 186 л. и т. д.

Признавая необходимымъ удержать и на будущее время существующій порядокъ, всеподданнѣйшій докладъ вноситъ, однако, нѣкоторыя, довольно существенныя, къ нему поправки. Такъ, оставляя, по прежнему, въ рукахъ мѣстной администраціи, высылку политически-неблагонадежныхъ, всеподданнѣйшій докладъ подчиняетъ высылку „порочныхъ“ лицъ порядку, установленному для административной ссылки. Благодаря такому подчиненію, высылка „порочныхъ“ лицъ изъ чрезвычайной мѣры, примѣняемой лишь въ мѣстностяхъ, находящихся въ исключительномъ положеніи, превращается въ нормальную административную мѣру, примѣняемую, подобно административной ссылкѣ, повсемѣстно въ Имперіи.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, какъ уже указано выше, самое примѣненіе административной высылки и ссылки изъемлется докладомъ изъ подъ контроля Правительствующаго Сената и подчиняется исключительному руководству министра внутреннихъ дѣлъ [1]).

Изданное на вышеизложенныхъ основаніяхъ всеподданнѣйшаго доклада, Высоч. повелѣніе 7 декабря 1895 г. является въ настоящее время

[1]) См. выше, стр. 191 и сл.

закономъ, нормирующимъ административную высылку и ссылку въ порядкѣ охраны.

Порядокъ этотъ заключается въ слѣдующемъ.

Высылка политически-неблагонадежныхъ лицъ изъ мѣстности, объявленной на исключительномъ положеніи, предоставляется усмотрѣнію начальниковъ губерній.

Высылка порочныхъ лицъ изъ всякой мѣстности, хотя бы и не объявленной на исключительномъ положеніи, предоставлена министру внутреннихъ дѣлъ при содѣйствіи Особаго Совѣщанія.

Равнымъ образомъ, министру внутреннихъ дѣлъ при содѣйствіи Особаго Совѣщанія предоставлена административная ссылка какъ политически-неблагонадежныхъ, такъ и порочныхъ лицъ, изъ всякой мѣстности, хотя бы и не объявленной въ исключительномъ положеніи.

Законъ совершенно не предусматриваетъ порядка административной высылки политически-неблагонадежныхъ лицъ изъ мѣстности, не объявленной въ исключительномъ положеніи. Практика, однако, восполняетъ пробѣлъ закона: политически-неблагонадежныя лица высылаются въ томъ же порядкѣ, какъ и порочныя,—т. е. министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]).

Таково дѣйствующее право объ административной высылкѣ и ссылкѣ въ порядкѣ охраны. Охарактеризованная выше эволюція разсматриваемыхъ

---

[1]) А. В. Горбуновъ, Политика исключительныхъ мѣръ („Право“, 1907, № 43, стр. 2754).

институтовъ краснорѣчиво свидѣтельствуетъ о томъ, что Положеніе 14 августа давно уже перестало быть чрезвычайной и временной мѣрой, направленной на, такъ называемую, борьбу съ крамолой. Въ настоящее время оно нормируетъ постоянный и повсемѣстный режимъ управленія, построенный на началахъ послѣдовательнаго и безусловнаго отрицанія элементарнѣйшихъ требованій неприкосновенности личности.

§ 4.

Переходимъ къ разсмотрѣнію вопроса о полицейскомъ арестѣ въ порядкѣ охраны.

Какъ уже указано выше, согласно ст. 21 Положенія 14 авг., начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ, а также мѣстнымъ начальникамъ полиціи предоставляется право дѣлать распоряженія о предварительномъ задержаніи не болѣе, однако, чѣмъ на двѣ недѣли, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ.

По письменному предложенію губернатора или градоначальника срокъ предварительнаго задержанія можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца.

Обусловливая такое продленіе ареста письменнымъ предложеніемъ губернатора, законодатель, очевидно, имѣлъ въ виду создать извѣстную гарантію противъ чрезмѣрныхъ „увлеченій“ поли-

цейской власти. На практикѣ, однако, такая гарантія обратилась въ пустую формальность: губернаторъ никогда не отказываетъ въ такомъ продленіи и даже не собираетъ никакихъ свѣдѣній объ основаніяхъ, доказывающихъ его необходимость [1]).

Въ тѣхъ случаяхъ, когда задержанное лицо предназначено къ высылкѣ въ опредѣленную мѣстность, срокъ предварительнаго ареста по распоряженію министра внутреннихъ дѣлъ можетъ быть продленъ на неопредѣленное время впредь до разрѣшенія вопроса о его высылкѣ. Случаи такого продленія—иногда на полгода и болѣе — составляютъ обычное явленіе административной практики,—причемъ далеко не всегда за столь продолжительнымъ арестомъ, дѣйствительно, слѣдуетъ административная высылка [2]).

Само собою разумѣется, что при такихъ условіяхъ вопросъ о порядкѣ примѣненія предварительнаго ареста заслуживаетъ особеннаго вниманія,—тѣмъ болѣе, что, именно право безконтрольнаго и не мотивированнаго ареста,—даже по свидѣтельству лицъ, занимающихъ оффиціальное положеніе—вызываетъ особыя нареканія на произволъ административной власти [3]).

---

[1]) Отчетъ о ревизіи Бакинской губерніи сен. Кузьминскаго, „Право“, 1906 г., стр. 919.

[2]) См. Записку прокурора Харьковской судебной палаты С. С. Хрулева въ Матеріалахъ Особаго Совѣщанія гр. Игнатьева, XI, стр. 10.

[3]) Ibid., стр. 9; Срв. также въ Журналѣ Комитета Министровъ отъ 10 февраля 1905 г. мнѣніе тов. мин. в. д. Дурново (Матеріалы I, стр. 6 и сл.).

Для того, чтобы уяснить себѣ природу полицейскаго ареста въ порядкѣ охраны, необходимо, прежде всего, принять во вниманіе назначеніе и цѣль такого ареста.

Какъ извѣстно, до изданія закона 19 мая 1871 г., Отдѣльный Корпусъ Жандармовъ, учрежденный одновременно съ учрежденіемъ знаменитаго III-го отдѣленія С. Е. И. В. Канцеляріи, никакой опредѣленной компетенціи, никакихъ опредѣленныхъ полномочій не имѣлъ. По совершенно справедливому замѣчанію А. А. Лопухина, онъ являлся органомъ политическаго наблюденія и доноса. Съ изданіемъ закона 19 мая 1871 г., жандармерія превращается въ органъ судебнаго изслѣдованія и преслѣдованія политическихъ преступленій [1]). Съ этого времени все дѣло борьбы съ крамолой сосредоточивается въ рукахъ Отдѣльнаго Корпуса Жандармовъ.

Въ силу совершенной обособленности Отдѣльнаго Корпуса отъ мѣстной и отчасти отъ центральной администраціи, исключительное значеніе, пріобрѣтаемое такимъ образомъ жандармеріей въ борьбѣ съ крамолой, представляетъ существенныя неудобства съ точки зрѣнія министерства внутреннихъ дѣлъ.

Такое неудобство, въ особенности, усматривается въ томъ, что губернаторъ, начальникъ губерніи, отвѣтственный за поддержаніе въ ней порядка, de facto совершенно отстраняется отъ дѣла

---

[1]) А. А. Лопухинъ. Изъ итоговъ служебнаго опыта, стр. 13 и сл.

борьбы съ крамолой, руководимаго начальникомъ губ. жандармскаго управленія, совершенно независимо отъ губернатора.

Существеннымъ коррективомъ къ такому — во всякомъ случаѣ, ненормальному—порядку вещей является статья 21-ая Положенія 14 августа. Предоставляя право предварительнаго задержанія, а также производства обысковъ и выемокъ въ порядкѣ охраны не только начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ, но также начальникамъ мѣстной полиціи, ст. 21-ая тѣмъ самымъ къ дѣлу борьбы съ крамолой привлекаетъ, наряду съ Отдѣльнымъ Корпусомъ, и общую полицію, во главѣ которой стоитъ губернаторъ.

Возникающія вслѣдъ за симъ въ составѣ полиціи столичныхъ, а также наиболѣе крупныхъ губернскихъ городовъ особыя учрежденія—такъ называемыя, отдѣленія по охраненію общественной безопасности и порядка (охранныя отдѣленія), имѣютъ своимъ ближайшимъ назначеніемъ осуществленіе тѣхъ новыхъ полномочій, которыя возлагаются на полицію ст. 21-ой Положенія 14 августа.

Порученіе одной и той же функціи, изслѣдованія и преслѣдованія политическихъ преступленій, двумъ совершенно самостоятельнымъ и обособленнымъ органамъ, жандармскимъ управленіямъ и общей полиціи, естественнымъ образомъ ставитъ вопросъ о разграниченіи этой функціи между тѣмъ и другимъ органомъ. Такое разграниченіе диктуется самымъ характеромъ политическихъ преступленій.

Какъ справедливо замѣчаетъ А. А. Лопухинъ, дѣятельность полиціи по всякимъ уголовнымъ дѣламъ распадается на два порядка, — по двумъ поставленнымъ ей задачамъ, обнаруженія и изслѣдованія уголовно-наказуемаго дѣянія. Но въ то время, какъ по дѣламъ общеуголовнымъ разграниченіе указанныхъ моментовъ имѣетъ значеніе только формальное, ибо de facto моменты эти, по общему правилу, совпадаютъ во времени,— въ отношеніи политическихъ преступленій, въ виду интеллектуальнаго свойства и длительности ихъ, а также той тайны, въ которую они облекаются участниками, и, — прибавимъ отъ себя— того интереса, съ которымъ правительство относится къ ихъ раскрытію, обнаруженіе и изслѣдованіе преступленій не только юридически, но и практически отдѣляются другъ отъ друга [1]).

Съ учрежденіемъ охранныхъ отдѣленій, именно къ нимъ переходитъ задача обнаруженія преступленій; на Корпусѣ Жандармовъ остается изслѣдованіе уже обнаруженныхъ преступленій, производство по нимъ формальныхъ дознаній.

Дѣятельность охранныхъ отдѣленій по обнаруженію политическихъ преступленій опредѣляется частью инструкціями, издаваемыми министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, частью охраннымъ usus'омъ, никогда еще донынѣ не бывшимъ предметомъ научнаго изслѣдованія. Для осуществленія своей задачи обнаруженія политическихъ преступленій, охранныя отдѣленія широко пользуются

---

[1]) А. А. Лопухинъ, l. c., стр. 24 и сл.

особымъ институтомъ политической агентуры,— агентами наружнаго наблюденія („филерами") и внутренняго наблюденія („сотрудниками"). При помощи послѣднихъ полиція „проникаетъ въ область интеллектуальной жизни заподозрѣнныхъ лицъ, принимая личину сочувствія и единомыслія имъ" [1]).

Однимъ изъ нормальныхъ и даже необходимыхъ пріемовъ, такъ называемаго, внутренняго наблюденія является провокація политическихъ преступленій,—не только какъ средство созданія недостающихъ уликъ, но и какъ средство снисканія довѣрія и вліянія въ революціонной средѣ [2]).

Наряду съ наблюденіемъ, внутреннимъ и внѣшнимъ, существеннымъ средствомъ обнаруженія преступленій является предварительный, въ порядкѣ охраны, арестъ, сопровождаемый производствомъ, въ томъ же порядкѣ, обысковъ и выемокъ.

Со времени учрежденія охранныхъ отдѣленій, сосредоточивающихъ въ своихъ рукахъ функцію обнаруженія политическихъ преступленій, къ нимъ переходитъ всецѣло право предварительнаго, въ порядкѣ охраны, ареста. На практикѣ распоряженія, касающіяся производства, въ порядкѣ

---

[1]) Ibid., стр. 25.

[2]) Чрезвычайно поучительныя данныя изъ практики охранныхъ отдѣленій приводятся въ отчетѣ сенаторской ревизіи Бакинской губерніи сен. Кузьминскаго (см. „Право", 1906 г., стр. 917 и сл.; въ особенности, стр. 921 и сл.). См. также факты, приведенные въ рѣчи Маклакова въ засѣданіи Государственной Думы. (Стенограф. отчетъ Г. Д. III соз. I сессіи, стр. 1961 и сл.).

охраны, арестовъ, а также обысковъ и выемокъ, исходятъ не отъ начальниковъ жандармскихъ управленій, а отъ начальниковъ мѣстной полиціи чрезъ посредство охранныхъ отдѣленій. При такихъ условіяхъ предварительный арестъ въ порядкѣ охраны, по общему правилу, является не послѣдствіемъ обнаруженныхъ, а средствомъ обнаруженія политическихъ преступленій. Между прочимъ, на практикѣ широко примѣняется институтъ, такъ называемыхъ, „ликвидацій", т. е. массовыхъ арестовъ и обысковъ, производимыхъ безъ особеннаго разбора, иногда безъ какихъ либо данныхъ, уличающихъ арестуемое лицо—въ разсчетѣ среди множества лицъ, ни къ какому политическому преступленію неприкосновенныхъ, уловить въ розыскныя сѣти хоть нѣсколько дѣйствительно виновныхъ лицъ.

Сказаннымъ опредѣляется природа предварительнаго ареста въ порядкѣ ст. 21-ой Положенія 14 августа. Такой арестъ является средствомъ обнаруженія политическихъ преступленій; онъ является „арестомъ впредь до выясненія причинъ заарестованія". Лицо подвергается предварительному аресту на продолжительный срокъ безъ какихъ-бы то ни было уличающихъ его данныхъ,— въ лучшемъ случаѣ, на основаніи непровѣренныхъ агентурныхъ свѣдѣній [1]); оно подвергается аресту

[1]) Въ отчетѣ сен. Кузьминскаго мы читаемъ: „Въ огромномъ большинствѣ случаевъ совсѣмъ нѣтъ никакихъ данныхъ для того, чтобы судить объ основаніяхъ обыска или ареста въ порядкѣ охраны, такъ какъ постановленій объ обыскахъ совсѣмъ не составлялось, а въ

не потому, что противъ него собраны улики, а для того, чтобы эти улики собрать. Въ частности, ничто не можетъ быть ошибочнѣй отождествленія предварительнаго ареста, въ порядкѣ охраны, съ предварительнымъ арестомъ, какъ мѣрой пресѣченія, предполагающей, во всякомъ случаѣ, наличность какихъ либо вещественныхъ или иныхъ уликъ. Для охранныхъ отдѣленій статья 257 уст. уг. судопр. не существуетъ.

По характерному замѣчанію тов. мин. внутр. дѣлъ Дурново въ засѣданіи Комитета Министровъ, ни одинъ изъ мѣстныхъ обывателей не можетъ быть увѣренъ въ томъ, что онъ обезпеченъ отъ производства у него обыска или заключенія его подъ арестъ безъ видимой подачи съ его стороны какого-либо къ тому повода.

Нельзя, впрочемъ, не замѣтить, что, какъ ни широко раздвигаетъ предѣлы полицейскаго усмотрѣнія разсматриваемая 21-ая статья Положенія 14 августа, все таки и эта статья, казалось-бы, ставитъ полицейскому усмотрѣнію нѣкоторые предѣлы. Для производства арестовъ и обысковъ въ порядкѣ охраны требуется, по крайней мѣрѣ,

---

постановленіяхъ объ арестахъ говорилось лишь: „принимая во вниманіе имѣющіяся свѣдѣнія о личности такого-то, постановилъ". Весьма часто обыски производились по анонимнымъ доносамъ, безъ всякой предварительной провѣрки ихъ путемъ негласнаго наблюденія или дознанія, и разсматривались какъ самая обыкновенная и незначительная мѣра, совсѣмъ будто бы не затрагивающая интересовъ частныхъ лицъ" („Право", 1906 г., стр. 918).

предполагаемая прикосновенность или, какъ выражается законъ, основательное подозрѣніе въ прикосновенности къ политическимъ преступленіямъ.

Административная практика по примѣненію разсматриваемой статьи свободно выходитъ и за эти предѣлы. По свидѣтельству прокурора Харьковской судебной палаты, С. С. Хрулева, на практикѣ администрація пользуется правомъ ареста, въ порядкѣ охраны, не только въ отношеніи лицъ политически-неблагонадежныхъ или подозрѣваемыхъ въ государственныхъ преступленіяхъ, но и въ отношеніи совершившихъ общеуголовныя преступленія и проступки, и даже не совершившихъ никакого уголовно-наказуемаго дѣянія.

Вопреки прямому требованію закона, аресты и обыски нерѣдко производятся становыми и полицейскими приставами, и даже околодочными надзирателями и урядниками, безъ всякаго предписанія исправниковъ и полиціймейстеровъ, причемъ за это превышеніе власти виновные не подвергаются отвѣтственности по соображеніямъ охраны государственнаго порядка [1]).

Съ совершенно такимъ-же утвержденіемъ товарища министра внутреннихъ дѣлъ Дурново мы встрѣчаемся въ В. у. журналѣ Комитета Министровъ 10 февраля 1905 г. [2]). Въ отчетѣ по ревизіи Бакинской губерніи сен. Кузьминскаго можно найти не мало примѣровъ фантастически-

---

[1]) Записка С. С. Хрулева, l. c., стр. 10.

[2]) Журналъ Комитета Министровъ, В. у. 10 февраля 1905 г. въ Матеріалахъ комиссіи ген.-ад. гр. Игнатьева, I, стр. 7.

легкомысленнаго отношенія администраціи къ чрезвычайнымъ полномочіямъ, предоставленнымъ ей Положеніемъ объ охранѣ—и, въ частности, къ праву безконтрольнаго и безотвѣтственнаго лишенія гражданъ свободы на сравнительно-продолжительное время.

На основаніи всего вышеизложеннаго, казалось бы, нельзя не прійти къ тому заключенію, что полицейскій арестъ, въ порядкѣ охраны, является, по существу, наиболѣе послѣдовательнымъ, наиболѣе крайнимъ выраженіемъ административнаго усмотрѣнія и произвола. До тѣхъ поръ, пока право такого ареста остается въ рукахъ администраціи, о какой бы то ни было неприкосновенности личности не можетъ быть и рѣчи. А между тѣмъ, предварительному аресту, въ порядкѣ охраны,—правда, лишь на 7 дней—можетъ быть всякій подвергнутъ и въ мѣстности, ни на какомъ исключительномъ положеніи не состоящей.

Въ журналѣ Особаго Совѣщанія подъ предсѣдательствомъ ген.-ад. гр. Игнатьева мы читаемъ слѣдующія знаменательныя слова: „Совѣщаніе считаетъ нужнымъ оговорить, что проектируемыя къ сохраненію на нѣкоторое время мѣры полицейскаго воздѣйствія никоимъ образомъ не должны получить примѣненія къ тѣмъ или инымъ лицамъ за простую политическую ихъ неблагонадежность, ибо правопорядокъ, имѣющій установиться въ связи съ дарованіемъ населенію манифестомъ 17 октября незыблемыхъ основъ гражданской свободы, сопряженъ съ тѣмъ логическимъ

послѣдствіемъ, что образъ мыслей, который не выражается проявленіями, воспрещенными уголовнымъ закономъ, не долженъ впредь служить поводомъ къ преслѣдованію".

Мнѣніе Особаго Совѣщанія останется pium desiderium до тѣхъ поръ, пока администрація вооружена будетъ правомъ лишенія свободы въ порядкѣ охраны, правомъ ареста—„впредь до выясненія причинъ заарестованія".

§ 5.

Намъ остается разсмотрѣть еще одно—весьма существенное—полномочіе административной власти, получившее въ послѣднее время чрезвычайно широкое примѣненіе,—а именно, право преданія лицъ не-военнаго званія военному суду, по правиламъ исключительныхъ положеній.

Въ этомъ отношеніи необходимо, прежде всего, остановиться на вопросѣ о компетенціи военныхъ судовъ ratione materiae: какія, именно, преступленія могутъ быть передаваемы военнымъ судамъ для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени?

Что касается мѣстностей, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи, то здѣсь вопросъ этотъ категорически рѣшается буквой закона: министру внутреннихъ дѣлъ, по соглашенію съ министромъ юстиціи, предоставляется предавать военному суду лицъ гражданскаго вѣдомства,— во 1-хъ, за преступленія государственныя и, во 2-хъ, за вооруженное сопротивленіе властямъ, отъ правительства установленнымъ, или нападеніе на

чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ, вообще, должностныхъ лицъ, при исполненіе ими обязанностей службы или же вслѣдствіе исполненія сихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ (Пол. 14 авг., ст. 31).

Гораздо неопредѣленнѣе формулировка разсматриваемаго права положеніемъ объ усиленной и чрезвычайной охранѣ.

Такъ, при дѣйствіи положенія усиленной охраны отъ генералъ-губернаторовъ, а въ губерніяхъ, имъ неподчиненныхъ, — отъ министра внутреннихъ дѣлъ зависитъ передавать на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныя дѣла о преступленіяхъ, общими уголовными законами предусмотрѣнныхъ, когда они признаютъ это необходимымъ въ видахъ огражденія общественнаго порядка и спокойствія, для сужденія ихъ по законамъ военнаго времени (ст. 17 и 1). При чрезвычайной охранѣ главноначальствующему предоставляется право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ, съ передачею оныхъ къ производству военнаго суда (ст. 26, п. 3).

Нельзя, разумѣется, отрицать, что понятіе „общественнаго порядка и спокойствія“, а тѣмъ болѣе, „извѣстнаго рода преступленій“ является въ высокой степени широкимъ и неопредѣленнымъ.

Значитъ ли это, однако, что всякое преступленіе и всякій проступокъ—и убійство изъ рев-

ности, и кража носового платка—могутъ быть переданы соотвѣтственной административною властью на разсмотрѣніе военнаго суда?

Разумѣется, нѣтъ. Въ русской публицистической литературѣ давно уже было отмѣчено отношеніе Правительствующаго Сената (по I департаменту) къ вопросу о существѣ дискреціонныхъ полномочій административной власти [1]).

Входя въ обсужденіе административныхъ распоряженій, хотя бы и основанныхъ на дискреціонномъ полномочіи, Правительствующій Сенатъ въ многочисленныхъ своихъ рѣшеніяхъ, проводитъ теорію, вполнѣ аналогичную теоріи французскаго государственнаго совѣта de l'annulation pour détournement de pouvoir: административный актъ, принятый въ предѣлахъ дискреціонныхъ полномочій, подлежитъ отмѣнѣ, если должностное лицо воспользовалось своими полномочіями не въ тѣхъ цѣляхъ, ради которыхъ ему эти полномочія предоставлены [2]).

Дискреціонная власть и произволъ—не синонимы. Дискреціонная власть—не безгранична; ея границы опредѣляются предметомъ того закона, которымъ дискреціонныя полномочія предоставляются власти [3]).

---

[1]) Н. И. Лазаревскій, Административное усмотрѣніе, въ „Правѣ“, 1900 г., стр. 1903 и сл.; 1957 и сл.

[2]) О практикѣ французскаго государственнаго совѣта, см. у Laferrière'a, Traité, т. II стр. 548 и сл.

[3]) О примѣненіи указаннаго принципа къ вопросу о правѣ изданія обязательныхъ постановленій, а также къ

Съ указанной точки зрѣнія, казалось бы, не можетъ подлежать сомнѣнію, что преданію военному суду подлежатъ только тѣ преступленія, которыя относятся къ предмету Положенія 14 августа,—крамольныя посягательства противъ государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, въ какой бы они формѣ не выразились [1]).

Совершенно иначе толкуетъ разсматриваемое полномочіе административная практика. Подобно изданію обязательныхъ постановленій и административной высылкѣ, преданіе военному суду вы-

---

вопросу объ административной высылкѣ см. выше, стр. 218 и сл., стр. 235 и сл.

Чрезвычайно существенно отмѣтить, что Правительствующій Сенатъ въ одномъ изъ своихъ рѣшеній (рѣш. общ. собр. 1878 г., № 54) высказывается въ указанномъ смыслѣ непосредственно по интересующему насъ вопросу. Предшествующій Положенію 14 августа, Высоч. ук. 9 августа 1878 г. повелѣваетъ предавать военному суду лицъ, обвиняемыхъ въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ или нападеніи на должностныхъ лицъ. Толкуя этотъ указъ, Сенатъ находитъ, что дѣла объ упомянутыхъ въ немъ преступленіяхъ вѣдѣнію военнаго суда подлежатъ лишь тогда, когда обвиняемые принадлежатъ къ кругу такихъ злоумышленниковъ, которые дѣйствовали подъ вліяніемъ соціально-революціонныхъ или другихъ разрушительныхъ ученій; во всѣхъ же другихъ случаяхъ дѣяніе неподсудно военному суду, хотя бы по видимымъ признакамъ, оно могло быть подведено подъ дѣйствіе указа. (Цит. въ ст. К. Шаврова: „Преданіе военному суду гражданскихъ лицъ для сужденія по законамъ военнаго времени“, въ „Правѣ“ 1901, стр. 529).

[1]) К. Шавровъ, l. c., стр. 528 и сл.

ходитъ далеко за предѣлы той цѣли,—„искорененія крамолы“—ради которой было издано Положеніе 14 августа. На практикѣ всякое преступленіе, лишенное какого бы то ни было политическаго значенія, если только почему либо—напримѣръ, по своей жестокости, или по общественному положенію пострадавшихъ лицъ—оно обратило на себя вниманіе генералъ-губернатора или министра внутреннихъ дѣлъ, можетъ быть передано и, въ дѣйствительности, нерѣдко передается на разсмотрѣніе военныхъ судовъ [1]). Совершено какое-нибудь изъ ряду вонъ выходящее преступленіе. Генералъ-губернаторъ рѣшаетъ: такихъ негодяевъ казнить мало. Затѣмъ—преданіе военному суду и смертная казнь, ибо другого, еще болѣе суроваго, наказанія не придумать.

Но причемъ же тутъ Положеніе 14 августа о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія?

Параллельно съ расширеніемъ на практикѣ подсудности военнымъ судамъ идетъ расширеніе сферы примѣненія ими смертной казни.

Въ этомъ отношеніи необходимо обратить вниманіе на слѣдующее:

Согласно ст. 17 Положенія 14 августа, дѣла о преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ общими уголовными законами, передаются на разсмотрѣніе военнаго суда для сужденія ихъ по законамъ

---

[1]) См., напр., „Право“ 1903 г., стр. 803, 586, 1558, 1814, 2434, и мн. др.

военнаго времени. Не подлежитъ сомнѣнію, что, говоря о сужденіи по законамъ военнаго времени, ст. 17 Положенія имѣетъ въ виду исключительно законы процессуальнаго, а не матеріальнаго права,—прежде всего, потому, что никакихъ матеріальныхъ законовъ военнаго времени, предусматривающихъ общія преступныя дѣянія, со времени изданія воинск. уст. наказ., не существуетъ [1]). Правда, за нѣкоторыя—весьма немногія—преступныя дѣянія въ военное время полагаются повышенныя наказанія [2]); но, если бы ст. 17 Положенія имѣла въ виду, именно, эти повышенныя наказанія, то, разумѣется, мы нашли бы въ ней прямое на то указаніе: „для сужденія ихъ съ примѣненіемъ наказаній, положенныхъ для военнаго времени". Такого указанія, обычнаго въ другихъ аналогичныхъ законахъ, въ ст. 17-ой мы не находимъ [3]).

---

[1]) В. Д. Кузьминъ-Караваевъ, Военно-уголовное право, т. I, стр. 230; В. М. Володимировъ, Руководство къ изученію военно-судебнаго устава (1896 г.), стр. 217 и сл.

[2]) См. ст. 279 воинск. уст. наказ.: „Въ военное время, за умышленное убійство, изнасилованіе, разбой, грабежъ и умышленное зажигательство, или потопленіе чужого имущества виновные приговариваются къ лишенію всѣхъ правъ состоянія и къ смертной казни.

[3]) Съ такимъ указаніемъ мы и встрѣчаемся постоянно въ соотвѣтственныхъ законахъ. Срв., напр., Высоч. ук. 5 апр. 1879 г.,—п. 4: „Предоставить генералъ-губернаторамъ лицъ гражданскаго вѣдомства предавать военному суду съ примѣненіемъ къ нимъ наказаній, установленныхъ для военнаго времени"; Постановленія о мѣстно-

Процессуальный характеръ „законовъ военнаго времени“ статьи 17-ой Положенія неопровержимо доказывается также сопоставленіемъ ст. 17-ой со ст. 31-ой Положенія. Въ ст. 31-ой „законы военнаго времени“ не могутъ, разумѣется, имѣть какого либо иного, кромѣ процессуальнаго значенія; ибо здѣсь особо указывается объ опредѣленіи виновнымъ наказанія, установленнаго ст. 279 воинск. уст. наказ. Почему-же, въ такомъ случаѣ, совершенно тождественное указаніе ст. 17-ой о сужденіи виновныхъ по законамъ военнаго времени должно имѣть въ виду не только процессуальные, но и матеріальные законы?

Наконецъ, понимая „законы военнаго времени“ статьи 17-ой, какъ матеріальные законы, мы лишаемъ, тѣмъ самымъ, рѣшительно всякаго смысла значительную часть слѣдующей 18-ой ст. Положенія. Въ самомъ дѣлѣ, согласно ст. 18-ой, разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ, переданныхъ, въ порядкѣ ст. 17-ой, военному суду, производится согласно правиламъ, установленнымъ въ раздѣлѣ IV Военно-судебнаго устава, но съ тѣмъ, чтобы лицамъ, виновнымъ въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ, вообще, должностныхъ лицъ... коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ... или поджогомъ,

---

стяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи, 18 іюня 1892 г., ст. 17: „Непринадлежащія къ арміи лица гражданскаго вѣдомства... подлежатъ преданію военному суду и наказанію по законамъ военнаго времени“.

опредѣлялось наказаніе, предусмотрѣнное въ ст. 279-ой воинск. уст. наказ.

Если, дѣйствительно, „сужденіе по законамъ военнаго времени", о которомъ говоритъ ст. 17-ая Полож., тождественно, по смыслу, назначенію наказаній, установленныхъ для военнаго времени, то, очевидно, уже по ст. 17-ой Полож. за убійство и поджогъ полагается наказаніе, предусмотрѣнное въ ст. 279 воинск. уст. наказ. Къ чему же, въ такомъ случаѣ, особое упоминаніе объ убійствѣ и поджогѣ въ ст. 18-ой Полож.—и при томъ упоминаніе въ такой формѣ („но съ тѣмъ, чтобы"), которою ст. 18-ая отчетливо и рѣзко противополагается ст. 17-ой Положенія? [1]).

Необходимо замѣтить, что до 1887 г. Главный военный судъ, въ своихъ рѣшеніяхъ, проводитъ толкованіе ст. 17-ой Полож., указанное въ текстѣ [2]).

---

[1]) Замѣтимъ, что въ первоначальномъ проектѣ Положенія 14 августа, выработанномъ комиссіей подъ предсѣдательствомъ ст.-секр. Каханова, ст. 19-ая, соотвѣтствующая нынѣшней ст. 17-ой положенія, гласила: „отъ генералъ-губернаторова, а въ губерніяхъ, имъ неподчиненныхъ, отъ министра внутреннихъ дѣлъ зависитъ передача на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныхъ дѣлъ . . . съ примѣненіемъ къ виновнымъ наказаній, для военнаго времени установленныхъ". Въ то же время статьи, соотвѣтствующей нынѣшней 18 статьѣ въ проектѣ не было вовсе (Матеріалы II, стр. 11). Комитетъ Министровъ, разсматривая законопроектъ, положилъ включить въ него нынѣшнюю ст. 18-ую и, вмѣстѣ съ тѣмъ, соотвѣтственно измѣнить редакцію ст. 17-ой. (l. c., стр. 19). Одно находится въ связи съ другимъ.

[2]) Въ рѣшеніи отъ 3 мая 1883 г. по дѣлу мѣщ. Вайн-

Но въ 1887 г., въ руководящемъ своемъ рѣшеніи по дѣлу Чигиринскихъ и Гайдаренковой (№ 117), судъ находитъ, что „къ виновнымъ, преданнымъ суду на основаніи § 17 Полож. 14 авг., должны примѣняться законы о наказаніи, установленные для военнаго времени, если преступленіе, совершенное ими, является общимъ военнослужащимъ съ лицами гражданскаго вѣдомства“ [1]). Съ этого времени ст. 279 воинск. уст. наказ., врываясь въ ст. 18-ую Полож. 14 авг., получаетъ чрезвычайно широкое примѣненіе. Изъ крайней мѣры политическаго возмездія смертная казнь превращается въ наказаніе, налагаемое, хотя и въ исключительномъ порядкѣ, но за общее преступленіе. Вопреки основнымъ началамъ русскаго уголовнаго права, убійство, изнасилованіе, разбой, поджогъ,—даже грабежъ, хотя бы и безъ насилія, караемый, въ общемъ порядкѣ, только исправительными наказаніями,—всѣ эти преступленія, и въ томъ случаѣ, когда они никакого политическаго характера не имѣютъ, въ порядкѣ военной юстиціи караются не иначе, какъ смертною казнью.

штейна и др. Главный военный судъ находитъ, что ст. 17-ая имѣетъ только судопроизводственный характеръ и что, слѣдовательно, только въ предѣлахъ ст. 18-ой должна назначаться смертная казнь; во всѣхъ-же остальныхъ случаяхъ, къ лицамъ гражданскаго вѣдомства примѣняются общіе уголовные законы, а не воинск. уст. наказ.“. (Цит. у К. Шаврова въ „Правѣ“ 1901 г. стр. 527).

[1]) Мотивы этого рѣшенія прекрасно разобраны и опровергнуты В. Д. Кузьминымъ-Караваевымъ, l. c., стр. 228, прим.

Для того, чтобы понять и оцѣнить огромное значеніе охарактеризованнаго выше расширенія сферы примѣненія смертной казни, необходимо принять во вниманіе, что, согласно необнародованному Высочайшему повелѣнію 11 авг. 1887 г. по дѣламъ, передаваемымъ на разсмотрѣніе военнаго суда въ порядкѣ ст. 17 Полож. 14 августа, судъ не имѣетъ права смягчать наказаніе въ самомъ приговорѣ. Ему лишь предоставлено право составить особое опредѣленіе о смягчающихъ обстоятельствахъ и ходатайствовать о смягченіи участи подсудимыхъ предъ конфирмирующей властью. Такимъ образомъ, оказывается, что власть, предающая военному суду и, по крайней мѣрѣ, въ большинствѣ случаевъ, конфирмирующая приговоръ, самымъ фактомъ преданія обвиняемыхъ военному суду предрѣшаетъ ихъ участь. Ихъ жизнь—не въ рукахъ суда, а въ рукахъ административной власти.

IV. Выводы.

Ближайшее ознакомленіе съ дѣйствующимъ въ Россіи исключительнымъ законодательствомъ не можетъ не привести насъ къ выводамъ, діаметрально противоположнымъ господствующей, оффиціальной теоріи исключительнаго положенія.

Ошибается или умышленно искажаетъ истину тотъ, кто утверждаетъ, что исключительное положеніе въ Россіи является преходящею мѣрой, вызываемой необходимостью обороны государства

отъ чрезвычайныхъ опасностей, угрожающихъ его существованію.

Въ той или иной формѣ, исключительное положеніе существуетъ повсемѣстно; оно является постояннымъ режимомъ. Въ эпоху дѣйствительныхъ потрясеній государственной и общественной жизни, исключительное положеніе вводится для того, чтобы отстоять отъ враждебнаго натиска существующій порядокъ. Но—опасность проходитъ; спадаетъ общественная волна; реакція одерживаетъ рѣшительную побѣду. Исключительное положеніе остается, по прежнему, въ силѣ; оно остается для того, чтобы предупредить повтореніе потрясеній, чтобы обезпечить продолжительность тишины. Когда порядокъ нарушенъ, исключительное положеніе существуетъ потому, что порядокъ нарушенъ. Когда опасность прошла, оно существуетъ для того, чтобы опасность не наступила.

Но, въ такомъ случаѣ, когда и при какихъ условіяхъ не дѣйствуетъ исключительное положеніе? Для кого и для чего сочиняются общіе законы? Для какихъ необыкновенныхъ людей устанавливаются гарантіи гражданской свободы?

И, съ другой стороны, ошибается или умышленно искажаетъ истину тотъ, кто утверждаетъ, что исключительное положеніе существуетъ исключительно для борьбы съ „крамолой“, что тотъ произволъ, которымъ оно вооружаетъ администрацію, направленъ единственно противъ враговъ существующаго, государственнаго или общественнаго, порядка, что мирному обывателю подъ охраной охраны обезпечена неприкосновенность.

Факты доказываютъ иное. При усиленной охранѣ, въ порядкѣ административной расправы, налагаются огромные штрафы за нарушеніе санитарныхъ правилъ. Аресты въ порядкѣ охраны производятся—„впредь до выясненія причинъ заарестованія“; и нѣтъ такого обывателя, который не могъ бы въ любую ночь подвергнуться обыску и аресту за подозрительность его образа мыслей, за „дурное“ знакомство, за неосторожное слово, за довѣрчиво отправленное по почтѣ письмо. Административной высылкѣ подлежатъ не только политически-неблагонадежные, но и просто „порочные“ люди. Военному суду предаются и, слѣдовательно, лишаются судебныхъ гарантій не только политическіе преступники, но и всякіе преступники, вообще. И, наконецъ, та власть, которая создается исключительнымъ положеніемъ—безотвѣтственная власть, облеченная неограниченными полномочіями—является властью надъ всѣми обывателями, вліяющей на всѣ проявленія, обыденной и нормальной, обывательской жизни.

Достаточно поверхностнаго знакомства съ исключительнымъ законодательствомъ, дѣйствующимъ въ Россіи, чтобы убѣдиться въ томъ, что ходячее оправданіе исключительныхъ положеній—„когда домъ горитъ, бьютъ стекла“—не соотвѣтствуетъ условіямъ русской дѣйствительности. Домъ не горитъ, его обыватели мирно спятъ, а стекла все-таки бьютъ.

Исключительное положеніе—то положеніе, которое Бентамъ такъ удачно называетъ страшнымъ пожертвованіемъ безопасностью безопасности

(„formidable sacrifice of security to security“) — является нормальнымъ режимомъ управленія въ Россіи. Мы не въ состояніи себѣ представить губернатора, который не могъ бы насъ, по своему усмотрѣнію, безъ суда, въ порядкѣ суммарной расправы, на основаніи непровѣренныхъ данныхъ, арестовать, выслать, разорить непосильнымъ штрафомъ. Законъ для насъ—отвлеченное понятіе, красивое слово. Мы чувствуемъ надъ собою силу, которая можетъ насъ уничтожить,—и мы повинуемся ей не „за совѣсть“, а „за страхъ“.

Исключительное положеніе—та атмосфера, отравленная испареніями гніющихъ болотъ, которою мы постоянно дышемъ. Смѣшно удивляться тому, что мы больны; надо удивляться тому, что мы живемъ.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Lex ferenda; Проектъ исключительнаго положенія.

I. Исторія проекта.

§ 1.

Впервые вопросъ о реформѣ дѣйствующаго въ Россіи исключительнаго законодательства поставленъ на законодательную очередь указомъ 12 декабря 1904 г. о предначертаніяхъ къ усовершенствованію государственнаго порядка.

Какъ извѣстно, указъ 12 декабря явился въ исторіи конституціоннаго развитія Россіи весьма любопытной попыткой осуществленія назрѣвшихъ и настойчиво требуемыхъ общественнымъ мнѣніемъ освободительныхъ реформъ въ предѣлахъ и средствами стараго неограниченно-монархическаго строя.

Между прочимъ, ст. 5-ая указа возлагаетъ на Комитетъ Министровъ обязанность „пересмотрѣть изданныя во времена безпримѣрнаго проявленія преступной дѣятельности враговъ общественнаго порядка исключительныя законоположенія, примѣненіе коихъ сопряжено со значительнымъ расширеніемъ усмотрѣнія административныхъ властей, и озаботиться при этомъ какъ возможнымъ ограниченіемъ предѣловъ мѣстностей, на которыя они распространяются, такъ и допущеніемъ вызываемыхъ ими стѣсненій правъ частныхъ лицъ только

въ случаяхъ, дѣйствительно угрожающихъ государственной безопасности".

По ироніи судьбы, Комитету Министровъ, излюбленному орудію реакціоннѣйшихъ тенденцій XIX вѣка, суждено было закончить свое историческое существованіе лебединою пѣснью гуманнаго либерализма.

Сужденія Комитета Министровъ въ исполненіе п. 5-го указа 12 декабря, составляющія содержаніе его журнала, Высоч. утв. 10 февраля 1905 г., являются, по существу, рѣшительнымъ и безпощаднымъ осужденіемъ его собственнаго—дѣтища, Положенія 14 августа. [1])

Комитетъ констатируетъ, что, если возобновить въ памяти событія, имѣвшія мѣсто въ Россіи съ конца 1881 г. до настоящаго времени, то едва ли представляется какая-либо возможность утверждать, что за разсматриваемый періодъ времени усилія правительства, направленныя къ искорененію крамолы, въ достаточной мѣрѣ достигли своей цѣли.

Такое безсиліе правительства Комитетъ объясняетъ „недостаточной цѣлесоотвѣтственностью" или отдѣльныхъ постановленій Положенія, или же установившагося на практикѣ способа ихъ примѣненія.

---

[1]) В. у. 10 февраля 1905 г. особый Журналъ Комитета Министровъ о порядкѣ выполненія п. 5 Именного Высоч. Указа 12 дек. 1904 г. (Матеріалы, т. I, стр. 3 и сл.).—Излагая въ дальнѣйшемъ содержаніе Журнала мы стараемся держаться возможно ближе къ его тексту.

Приступивъ къ разсмотрѣнію, съ указанной точки зрѣнія, системы исключительнаго законодательства, Комитетъ, въ лицѣ своего предсѣдателя и одного изъ наиболѣе компетентныхъ своихъ членовъ, тов. мин. вн. дѣлъ Дурново, подвергаетъ жестокой критикѣ его отдѣльные институты.

По мнѣнію сен. Дурново, изъ числа исключительныхъ полномочій наиболѣе широкое примѣненіе на практикѣ получаетъ административная высылка. Ради права административной высылки многіе изъ губернаторовъ ходатайствуютъ о распространеніи на ввѣренную ихъ управленію мѣстность положенія объ усиленной охранѣ. При этомъ, какъ доказываетъ опытъ, самые размѣры примѣненія аминистративной высылки находятся въ непосредственной зависимости отъ личныхъ взглядовъ даннаго представителя власти и въ одной и той-же губерніи, съ перемѣною губернатора, мѣняются кореннымъ образомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, тотъ-же опытъ доказываетъ, что на общемъ положеніи губерніи измѣнчивая административная практика отнюдь не отражается.

Широко примѣняемая администраціей административная высылка имѣетъ своимъ естественнымъ и неизбѣжнымъ послѣдствіемъ распространеніе путемъ переноса революціонной заразы: населеніе незараженныхъ мѣстностей естественнымъ образомъ подвергается тлетворному вліянію высылаемыхъ лицъ, приносящихъ въ мѣста своего новаго водворенія противоправительственную пропаганду. Именно потому, по убѣжденію сен. Дур-

н о в о, представлялось-бы желательнымъ, въ общегосударственныхъ видахъ, если не совсѣмъ вычеркнуть высылку изъ списка карательныхъ мѣръ, налагаемыхъ въ административномъ порядкѣ, то, по крайней мѣрѣ, всемѣрно ограничить ея примѣненіе.

Изъ другихъ мѣръ, наиболѣе часто примѣняемыхъ въ порядкѣ охраны, сен. Дурново отмѣчаетъ арестъ отдѣльныхъ обывателей по распоряженію мѣстныхъ полицейскихъ властей и производство такимъ-же путемъ домашнихъ обысковъ.

Несмотря на то, что положеніе объ усиленной охранѣ допускаетъ предварительное задержаніе и производство обысковъ исключительно въ случаяхъ, имѣющихъ связь съ преступными дѣяніями политическаго свойства, административныя и полицейскія власти на мѣстахъ, вопреки циркулярно сообщенному имъ министерствомъ внутреннихъ дѣлъ предписанію держаться въ этомъ отношеніи точнаго смысла закона, пользуются означенными полномочіями при условіяхъ, совершенно не соотвѣтствующихъ указаніямъ правилъ объ усиленной охранѣ. Такъ, въ Вильнѣ въ 1902 г. подвергли заключенію въ тюрьмѣ по правиламъ усиленной охраны 14-лѣтнихъ дѣвочекъ, за отказъ работать въ модныхъ мастерскихъ; тюрьмы другихъ городовъ нерѣдко переполнены арестованными такимъ порядкомъ лицами, среди которыхъ попадаются подростки, окончательно развращающіеся подъ вліяніемъ тюремной обстановки.

Бываютъ случаи примѣненія такой мѣры единственно по непріязненному чувству того или иного

полицейскаго чина къ данному мѣстному обывателю.

По мнѣнію сен. Дурново, такой образъ дѣйствій администраціи, при которомъ ни одинъ изъ мѣстныхъ обывателей не можетъ быть увѣренъ, въ томъ, что онъ обезпеченъ отъ производства у него обыска или заключенія его подъ арестъ, безъ видимой подачи съ его стороны какого-либо къ тому повода, не можетъ не поселять смуты въ умахъ, искусственно поддерживая въ обществѣ глухое раздраженіе противъ распоряженій правительственныхъ властей.

Отмѣчая, наконецъ, чрезвычайно распространительное толкованіе администраціей принадлежащаго ему права изданія обязательныхъ постановленій, сен. Дурново приходитъ къ выводу о настоятельности безотлагательнаго пересмотра дѣйствующаго въ Россіи исключительнаго законодательства.

Съ своей стороны, предсѣдатель Комитета Министровъ ст.-секр. Витте останавливается на выясненіи причинъ постепеннаго за послѣднія 12 лѣтъ расширенія раіона примѣненія правилъ объ усиленной охранѣ. На введеніе въ данной мѣстности правилъ объ усиленной охранѣ правительство всегда смотрѣло, какъ на средство, имѣющее цѣлью удаленіе нездоровыхъ накипей, могущихъ возмутить ровную поверхность нормальной общественной жизни страны. При этомъ, однако, упускалось изъ виду, что наиболѣе прямымъ и соотвѣтствующимъ правильно понимаемымъ интересамъ государства путемъ къ достиженію означенной цѣли является не приня-

тіе репрессивныхъ мѣръ противъ уже обнаруженнаго зла, но предупрежденіе самаго возникновенія такого зла посредствомъ своевременнаго удаленія первопричинъ, обусловливающихъ его зарожденіе. У насъ же ходъ законодательства нерѣдко оказывается слишкомъ медленнымъ для своевременнаго удовлетворенія запросовъ, настойчиво заявляемыхъ поступательнымъ движеніемъ народной жизни; въ другихъ случаяхъ результаты законодательныхъ работъ, предварительно не соображенныхъ всесторонне съ насущными общественными нуждами, не только не оправдываютъ возлагавшихся на нихъ ожиданій, но, напротивъ, порождаютъ немаловажныя затрудненія для правительства.

Свою мысль ст.-секр. Витте иллюстрируетъ рядомъ—дѣйствительно, весьма характерныхъ—примѣровъ. Такъ, прежде всего, онъ ссылается на исторію фабричнаго законодательства Россіи. До послѣдняго времени, говоритъ онъ, въ нашихъ высшихъ правительственныхъ кругахъ преобладало мнѣніе, что въ Россіи фабричный вопросъ не существуетъ, что фабричные рабочіе все еще продолжаютъ оставаться земледѣльцами, живущими преданіями патріархальнаго сельскаго быта и считающими заводскій трудъ отхожимъ промысломъ. Немногіе государственные люди, смотрѣвшіе на это иначе, подвергались обвиненіямъ въ томъ, что они выдумываютъ несуществующій еще въ Россіи рабочій вопросъ. Что удивительнаго, если рабочіе, не находя въ средѣ правительства внимательнаго отношенія къ ихъ

нуждамъ, сплотились—иногда при помощи полицейскаго усмотрѣнія—въ отдѣльные союзы, явившіеся угрозой общественному спокойствію.

Другой примѣръ — университетскій вопросъ. Волненія среди воспитанниковъ высшихъ учебныхъ заведеній въ началѣ восьмидесятыхъ годовъ, при введеніи въ дѣйствіе правилъ объ усиленной охранѣ, наблюдались лишь въ качествѣ единичныхъ явленій. Въ то время правительство полагало возможнымъ пресѣчь подобныя явленія путемъ предоставленія назначеннымъ отъ правительства учебнымъ органамъ ближайшаго наблюденія за ходомъ академической жизни. Сохраненіе прежней тѣсной связи студентовъ съ профессорами было признано нежелательнымъ, и профессоръ былъ поставленъ въ положеніе исключительно преподавателя соотвѣтствующихъ научныхъ системъ, не имѣющаго вліянія на нравственное развитіе своихъ слушателей. Однако, результаты, такихъ преобразованій нынѣ признаны неудовлетворительными самимъ правительствомъ, которое озабочено устраненіемъ замѣченныхъ въ этомъ отношеніи недостатковъ.

Наконецъ, третій примѣръ—вопросъ еврейскій. Лѣтъ 25 тому назадъ ст.-секр. Витте былъ бы крайне удивленъ, если бы до его свѣдѣнія дошли слухи о значительномъ участіи евреевъ въ революціонныхъ дѣлахъ; нынѣ же евреи не только участвуютъ въ соціально-революціонныхъ организаціяхъ, но часто даже стоятъ во главѣ ихъ. Рѣзко выражающееся въ словахъ и дѣйствіяхъ многихъ евреевъ враждебное отношеніе къ русскому пра-

вительству несомнѣнно вызывается тѣми тяжелыми матеріальными—только-ли матеріальными?—условіями, въ которыхъ въ настоящее время живетъ большинство русскихъ евреевъ, подъ почти нестерпимымъ гнетомъ дѣйствующихъ ограничительныхъ о нихъ законовъ и подъ давленіемъ неблагопріятнаго для евреевъ толкованія, зачастую даваемаго нѣкоторыми мѣстными властями такимъ законамъ. Едва ли можетъ, по мнѣнію ст.-секр. Витте, подлежать сомнѣнію, что органы полицейской власти на мѣстахъ будутъ принуждены еще долго съ повышенной энергіей вести борьбу съ противоправительственной дѣятельностью евреевъ, пока не осуществится возвѣщенное указомъ 12 декабря облегченіе участи инородцевъ.

На основаніи всего изложеннаго, ст.-секр. Витте приходитъ къ тому заключенію, что только соотвѣтственное направленіе внутренней политики можетъ обезпечить безопасность государства.

Выслушавъ приведенныя соображенія и признавая, что, наряду съ нормальными полномочіями, представителямъ государственной власти, на случай возникновенія какихъ-либо чрезвычайныхъ событій, грозящихъ государственной безопасности, должны быть присвоены чрезвычайныя права, Комитетъ Министровъ, вмѣстѣ съ тѣмъ, выражаетъ твердое свое убѣжденіе въ томъ, что дѣйствіе исключительныхъ мѣръ надлежало бы каждый разъ ограничивать лишь раіономъ обнаруженія и краткосрочнымъ временемъ продолженія исключительныхъ событій. Въ особенности, нежелательнымъ и опаснымъ признаетъ онъ существующій поря-

докъ, при которомъ исключительный законъ, благодаря долговременности и повсемѣстности своего примѣненія, превратился въ нормальный и постоянный законъ, „подъ дѣйствіемъ коего успѣло возрасти цѣлое поколѣніе, которое не видало иного порядка поддержанія общественнаго благоустройства и лишь по книгамъ знаетъ объ общихъ законахъ Имперіи".

Пересмотръ исключительнаго законодательства, согласно основнымъ началамъ, изложеннымъ выше, Комитетъ Министровъ считаетъ необходимымъ возложить на Особое Совѣщаніе междувѣдомственнаго состава. Рескриптомъ 13 февраля предсѣдателемъ Особаго Совѣщанія назначается ген.-ад. гр. А. П. Игнатьевъ; въ рескриптѣ категорически указано, что проектъ исключительнаго положенія долженъ быть совѣщаніемъ разработанъ—„въ согласность съ сужденіями, происходившими въ Комитетѣ Министровъ".

§ 2.

Особое Совѣщаніе собирается впервые въ началѣ мая 1905 г. Въ началѣ іюня наступаетъ перерывъ и послѣ него Совѣщаніе возобновляетъ свои занятія только 17 января 1906г. За время этого перерыва Россія переживаетъ первую въ ея исторіи революцію. Манифестъ 17 октября кладетъ начало конституціонному преобразованію Россіи. Въ связи съ манифестомъ 17 октября, указомъ 19 октября создается совѣтъ министровъ, на который, между

прочимъ, возлагается предварительное разсмотрѣніе всѣхъ, безъ исключенія, законопроектовъ, подлежащихъ внесенію въ Государственную Думу и Совѣтъ. Въ виду происшедшихъ, такимъ образомъ, событій, Особое Совѣщаніе, собравшись послѣ перерыва, не считаетъ возможнымъ довести возложенную на него задачу до конца. Не изготовляя законченнаго и подробнаго законопроекта объ охранѣ государственнаго и общественнаго порядка, оно ограничивается установленіемъ однихъ только главныхъ руководящихъ основаній, которыя, по его мнѣнію, должны лечь въ основу законопроекта, подлежащаго изготовленію министерствомъ внутреннихъ дѣлъ.

Соображенія Особаго Совѣщанія касаются двухъ вопросовъ: во-первыхъ, реформы постояннаго законодательства опредѣляющаго нормальныя полномочія административной власти,—реформы, необходимой, по мнѣнію Совѣщанія, для того, чтобы облегчить переходъ отъ системы управленія при помощи чрезвычайныхъ законовъ къ системѣ управленія при дѣйствіи законовъ постоянныхъ; и, во-вторыхъ, реформы исключительнаго законодательства, дѣйствующаго при наличности исключительныхъ обстоятельствъ.

Сужденія Особаго Совѣщанія по первому вопросу выходятъ далеко за предѣлы настоящаго изслѣдованія; поэтому, несмотря на всю ихъ поучительность и важность, на нихъ остановиться мы не можемъ.

Что касается предположеній Совѣщанія по вопросу объ исключительномъ положеніи, то отчасти

они осуществлены проектомъ, къ подробному разсмотрѣнію котораго мы переходимъ въ дальнѣйшемъ. Здѣсь же, ограничиваясь только общей характеристикой трудовъ Совѣщанія, мы должны уяснить себѣ тѣ особенности, какъ мы увидимъ весьма и весьма существенныя, которыми отличаются первоначальныя предположенія Игнатьевскаго Совѣщанія отъ окончательныхъ выводовъ Макаровской комиссіи [1]).

Съ этой точки зрѣнія, весьма поучительна та особенная настойчивость, съ которою Совѣщаніе подчеркиваетъ недопустимость существующаго порядка управленія, при которомъ исключительный законъ пріобрѣтаетъ характеръ постоянно и повсемѣстно дѣйствующаго закона. По мнѣнію Совѣщанія, именно, такой порядокъ является причиной „возникновенія революціоннаго броженія, преступной пропаганды и даже вооруженнаго возстанія въ цѣломъ рядѣ городовъ и селеній“ [2]).

---

[1]) См. Журналъ Высоч. учр. Особаго Совѣщанія по пересмотру установленныхъ для охраны государственнаго порядка исключительныхъ законоположеній, стр. 34 и сл.

[2]) Въ Журналѣ Совѣщанія (стр. 13) мы читаемъ: „Облеченные широкими полномочіями, для дѣйствія по личному усмотрѣнію, органы административной власти постепенно свыкались съ предоставленными имъ въ силу временныхъ законовъ правами и, по истеченіи срока сихъ законовъ, входили съ ходатайствомъ объ ихъ возобновленіи. Несовершенства и устарѣлость многихъ дѣйствующихъ постоянныхъ законовъ хотя и сознавались, но къ немедленному устраненію ихъ въ законодательномъ порядкѣ не ощущалось особой надобности, такъ

Для того, чтобы обезпечить дѣйствительную исключительность исключительнаго положенія, Совѣщаніе проектируетъ существенно-новый порядокъ его объявленія,—порядокъ, являющійся, въ условіяхъ русской дѣйствительности, единственно правильнымъ и цѣлесообразнымъ. Исключительное положеніе должно быть вводимо, по общему правилу, законодательною властью; однако, въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, оно можетъ быть объявляемо непосредственно Совѣтомъ Министровъ, съ тѣмъ, однако, непремѣннымъ условіемъ, чтобы объ этомъ немедленно представлялось, установленнымъ порядкомъ, на уваженіе законодательныхъ учрежденій и на послѣдующее утвержденіе Верховной власти.

Не считая возможнымъ объединить исключительныя мѣры въ одномъ положеніи, проектъ Совѣщанія разбиваетъ ихъ на два,—исключительное и военное положеніе. По мнѣнію Совѣщанія, при отсутствіи у насъ вполнѣ правильно организованной полиціи, при недостаточности ея состава и не особо высокомъ ея уровнѣ, едва ли можно, по

какъ законы эти могли быть до извѣстной степени восполняемы путемъ административныхъ распоряженій... Съ другой стороны, и населеніе, не видя примѣненія нормальныхъ законовъ и сталкиваясь съ распоряженіями, вытекавшими не изъ прямого смысла общихъ законовъ, а изъ предоставленныхъ исключительными правилами правомочій, утрачивало сознаніе ихъ исключительности, теряло чувство законности и въ то же время проникалось недовольствомъ къ произволу власти и духомъ оппозиціи".

крайней мѣрѣ, въ теченіе предстоящихъ ближайшихъ лѣтъ, возлагать твердыя надежды на то, что она окажется способною предупреждать возникновеніе безпорядковъ, и что не придется для подавленія ихъ прибѣгать иногда къ исключительнымъ мѣрамъ охраны. При такихъ условіяхъ, съ объединеніемъ исключительныхъ мѣръ въ одномъ военномъ положеніи, послѣднее пришлось бы примѣнять сравнительно часто, или же, во избѣжаніе этого, внести въ общее законодательство нѣкоторыя стѣснительныя для населенія постановленія, которыя, при другихъ условіяхъ, могли бы войти въ положеніе исключительное, но менѣе строгое, нежели военное. И то, и другое неизбѣжно привело бы къ излишнему отягощенію населенія.

Изъ проектируемыхъ Совѣщаніемъ положеній, исключительное является типомъ гражданской диктатуры. Оно аналогично положенію объ усиленной охранѣ, съ тою только разницей, что полномочія, предоставляемыя имъ администраціи менѣе значительны, чѣмъ въ настоящее время при усиленной охранѣ. Такъ, исключительное положеніе проекта не знаетъ ни административной ссылки, ни полицейскаго ареста, въ порядкѣ охраны, ни передачи на разсмотрѣніе военнаго суда какихъ-бы то ни было преступленій. Съ другой стороны, административной власти предоставлено: издавать обязательныя постановленія и за ихъ нарушеніе налагать въ административномъ порядкѣ взысканія въ предѣлахъ до 3 мѣсяцевъ ареста и штрафа въ 500 рублей; воспре-

щать всякаго рода собранія, сходбища, народныя гулянія, базары и т. п.; пріостанавливать дѣятельность союзовъ и обществъ; устанавливать требованіе видовъ на жительство въ случаѣ отмѣны паспортной системы; закрывать учебныя заведенія, а равно содержимыя на общественныя или частныя средства библіотеки, читальни, типографіи, литографіи и книжныя лавки; закрывать всякія, вообще, торговыя и промышленныя заведенія; воспрещать пребываніе лицамъ, опаснымъ для общественнаго порядка; выражать несогласіе на замѣщеніе тѣми или иными кандидатами должностей по земскимъ и городскимъ установленіямъ; устранять отъ постоянныхъ должностей и временныхъ занятій или порученій лицъ, служащихъ по вольному найму въ государственныхъ и общественныхъ учрежденіяхъ и на желѣзныхъ дорогахъ.

Въ отличіе отъ исключительнаго, военное положеніе, по проекту Совѣщанія, является типомъ военной диктатуры. Отличительными чертами этого положенія необходимо признать передачу военной власти—„военному начальнику“ мѣстности, объявленной на военномъ положеніи,—обязанностей по охраненію спокойствія и порядка, предоставленіе ему чрезвычайныхъ полицейскихъ полномочій, и установленіе подсудности военному суду лицъ гражданскаго вѣдомства за нѣкоторыя общеуголовныя преступленія.

Что касается чрезвычайныхъ полномочій, то, въ общемъ, они соотвѣтствуютъ такимъ-же полномочіямъ, предоставляемымъ въ настоящее время административной власти положеніемъ чрезвы-

чайной охраны. Изъ новыхъ полномочій отмѣтимъ: право устанавливать предварительную цензуру, пріостанавливать періодическія изданія, изымать изъ обращенія произведенія печати; право устанавливать для отдѣльныхъ лицъ обязательное пребываніе въ предѣлахъ данной мѣстности; право привлекать обывателей къ несенію полицейскихъ обязанностей. Вмѣсто предварительнаго ареста, въ порядкѣ охраны, проектъ предоставляетъ военнымъ начальникамъ право подвергать аресту, въ качествѣ мѣры предупрежденія, на срокъ до одного мѣсяца, лицъ, опасныхъ для общественнаго спокойствія.

Признавая необходимымъ для ускоренія процедуры, при самомъ введеніи военнаго положенія въ какой либо мѣстности, учрежденіе въ ней особыхъ временныхъ военныхъ судовъ, проектъ Совѣщанія пытается, однако, ввести военную юстицію въ опредѣленныя—хотя и чрезвычайно широкія—границы. По мнѣнію Совѣщанія, нѣтъ основанія подчинять военнымъ судамъ разборъ дѣлъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, не влекущихъ за собою присужденія къ смертной казни. Такія преступленія могутъ, безъ затрудненія, даже при дѣйствіи военнаго положенія, оставаться въ подсудности обыкновенныхъ судовъ, тѣмъ болѣе, что за общеуголовныя преступленія воинскій уставъ о наказаніяхъ налагаетъ, по общему правилу, тѣ-же взысканія, какъ и уложеніе о наказаніяхъ. Такимъ образомъ, по мнѣнію Совѣщанія, вѣдѣнію военнаго суда надлежало-бы подчинить лицъ, обвиняемыхъ въ вооруженномъ

сопротивленіи властямъ, или нападеніи на чиновъ войска или полиціи и на всѣхъ, вообще, должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы или-же вслѣдствіе исполненія этихъ обязанностей, коль скоро преступленія сіи сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ; и кромѣ того, лицъ, обвиняемыхъ, вообще, въ убійствѣ, изнасилованіи, разбоѣ, грабежѣ, зажигательствѣ или потопленіи чужого имущества. При этомъ Совѣщаніе находитъ необходимымъ, чтобы всѣ означенныя лица предавались военному суду въ силу самого закона, а не въ зависимости отъ усмотрѣнія того или иного начальства, какъ то дѣлается нынѣ.

Таковы „руководящія основанія", долженствующія, по мнѣнію Совѣщанія, лечь въ основу законопроекта объ исключительномъ положеніи.

Составленіе такого законопроекта, по закрытіи Совѣщанія, возложено было предсѣдателемъ совѣта министровъ на междувѣдомственную комиссію подъ предсѣдательствомъ тов. мин. вн. д. А. А. Макарова. Въ составъ этой комиссіи вошли представители министерства внутреннихъ дѣлъ и министерства юстиціи, военнаго и морского министерства. Проектъ исключительнаго положенія, составленный комиссіей, внесенъ былъ сначала во вторую и затѣмъ въ третью Государственную Думу. Весьма вѣроятно, что въ ближайшемъ будущемъ—съ тѣми, или иными измѣненіями—ему суждено будетъ стать закономъ. Это обязываетъ насъ теперь-же—пока не поздно—остановиться съ воз-

можной подробностью на критическомъ разсмотрѣніи его содержанія.

II. Содержаніе проекта и его оцѣнка.

§ 1.

Достаточно-ли создать о д и н ъ исключительный законъ, или-же необходимо выработать д в а отдѣльныхъ положенія,—одно болѣе мягкое и другое болѣе суровое,—таковъ первый вопросъ, на которомъ остановилась Комиссія и этотъ вопросъ рѣшенъ ею въ пользу о д н о г о исключительнаго положенія.

Тѣ соображенія, которыя положены ею въ основу такого рѣшенія, имѣлись, между прочимъ, въ виду и у Особаго Совѣщанія; однако, они не были признаны имъ убѣдительными.

Комиссія полагаетъ, что чѣмъ рѣзче различіе между законами обыкновенными и исключительными, тѣмъ болѣе ощутительными становятся эти послѣдніе, тѣмъ осмотрительнѣе къ нимъ прибѣгаютъ, но за то тѣмъ сильнѣе ихъ дѣйствіе. Въ частности, при существованіи одного только,—разумѣется, чрезвычайно суроваго,—исключительнаго положенія, мѣстныя власти будутъ относиться съ большей предосторожностью къ исключительнымъ мѣрамъ, нарушающимъ обычный строй жизни, и будутъ ходатайствовать объ ихъ примѣненіи только въ случаяхъ дѣйствительной необходимости.

Весьма любопытно послѣднее соображеніе. Мѣстныя власти привыкли къ исключительнымъ положеніямъ; они не умѣютъ управлять при дѣйствіи общихъ законовъ. Никакого дѣйствительнаго средства противъ ихъ чрезмѣрныхъ притязаній у Комиссіи нѣтъ. Поэтому, она прибѣгаетъ къ весьма оригинальному пріему: она пытается утопить произволъ въ произволѣ; она предлагаетъ мѣстнымъ властямъ больше, чѣмъ имъ нужно, и разсчитываетъ на то, что эти власти, не желая взять больше, чѣмъ нужно, ничего не возьмутъ. Исключительное положеніе Комиссіи—огромная тяжесть, и вся ея надежда въ томъ, что слабой губернаторской рукѣ этой тяжести не выжать.

А вдругъ эта надежда обманетъ?! Мы думаемъ, что никакая чрезмѣрность полномочій губернатора не устрашитъ. Во всякомъ случаѣ, въ наиболѣе культурныхъ центрахъ Россіи, въ ея большихъ городахъ будетъ дѣйствовать, за неимѣніемъ болѣе мягкаго, болѣе суровое исключительное положеніе. Не скоро — увы! — еще настанетъ время когда, напримѣръ, въ столицахъ правительство признаетъ возможнымъ отказаться отъ дѣйствія какихъ-бы то ни было исключительныхъ законовъ; и если-бы даже въ настоящее время правительство нашло и цѣлесообразнымъ, и возможнымъ ограничиться введеніемъ въ столицахъ положенія усиленной охраны, то послѣ реформъ оно будетъ вынуждено прибѣгнуть къ исключительному положенію, нарушающему, по признанію Игнатьевскаго Совѣщанія, весь обычный строй жизни.—

И, наконецъ, существуетъ-же различіе—и, ка-

жется, коренное различіе—между внѣшней войной и вооруженнымъ возстаніемъ, съ одной стороны,—и тѣми „внутренними волненіями", при наличности которыхъ, по проекту Комиссіи, вводится исключительное положеніе,—съ другой. А между тѣмъ, это различіе Комиссія безусловно отрицаетъ: ея исключительное положеніе является, по существу, военнымъ положеніемъ. Для борьбы съ, такъ называемыми, внутренними волненіями, когда еще никакихъ безпорядковъ нѣтъ, но „у мѣстнаго представителя власти возникаетъ серьезное опасеніе возникновенія такихъ безпорядковъ", [1])—администрація вооружается тѣми же чрезвычайными положеніями, какими она вооружена для подавленія вооруженнаго возстанія, или отраженія непріятельскаго нашествія.—Петербургъ въ настоящее время и Портъ-Артуръ, окруженный врагами, должны находиться подъ однимъ и тѣмъ-же административнымъ режимомъ. Таково—первое основное положеніе разсматриваемаго законопроекта.

§ 2.

Существеннѣйшимъ вопросомъ реформы исключительнаго положенія является, разумѣется, вопросъ о порядкѣ и условіяхъ его введенія въ дѣйствіе. Реформа, прежде всего, должна создать дѣйствительную гарантію противъ традиціоннаго порока дѣйствующей у насъ административной системы, характерной особенностью

[1]) Краткая объяснит. записка, стр. 8.

которой является превращеніе исключительнаго закона въ законъ постоянный. Для того, чтобы уяснить себѣ, какимъ образомъ указанная проблема разрѣшена междувѣдомственной комиссіей, познакомимся съ тѣмъ отвѣтомъ, который дается ея проектомъ на слѣдующій вопросъ: въ какомъ порядкѣ и при какихъ условіяхъ вводится въ дѣйствіе исключительное положеніе?

Какъ извѣстно, по дѣйствующему праву, исключительное положеніе вводится въ порядкѣ управленія вообще—и, въ частности, въ порядкѣ верховнаго управленія. Продолжительный опытъ доказалъ, что, именно, этотъ порядокъ естественнымъ образомъ приводитъ къ превращенію исключительнаго закона въ законъ постоянный. По общему правилу, представители мѣстной административной власти ходатайствуютъ о введеніи исключительнаго положенія, ссылаясь на невозможность, при дѣйствіи общихъ законовъ, поддержанія безопасности и порядка. И чѣмъ болѣе безпомощны и некультурны, чѣмъ менѣе опытны и свѣдущи эти представители, тѣмъ чаще и охотнѣе они возбуждаютъ подобныя ходатайства [1]). Центральной власти ничего не остается, какъ удовлетворять эти ходатайства, ибо не на ней лежитъ отвѣтственность за поддержаніе порядка въ мѣстности.

Исходя изъ данныхъ продолжительнаго опыта,

Th. Reinach (De l'etat de siége, стр. 270) цитируетъ слова Кавура: „le premier imbècile venu peut gouverner avec l'état de siège".

Особое Совѣщаніе подъ предсѣдательствомъ гр. Игнатьева намѣтило новый порядокъ введенія исключительнаго положенія, соотвѣтствующій порядку пріостановки конституціонныхъ гарантій въ Австріи.

Въ отличіе отъ Совѣщанія, междувѣдомственная Комиссія, разсматривая вопросъ о порядкѣ введенія исключительнаго положенія, имѣла предъ собою уже изданные къ тому времени новые Основные Законы. Какъ извѣстно, ст. 15 Осн. Зак. признаетъ введеніе исключительнаго положенія прерогативой Верховной власти. Въ виду этого, Комиссія полагала, что ей ничего не остается, какъ въ соотвѣтственной статьѣ проекта (ст. 2) сослаться на ст. 15-ую Осн. Зак. Такимъ образомъ, удерживается существующій порядокъ введенія исключительнаго положенія,—тотъ самый порядокъ, благодаря которому Положеніе 14 августа пріобрѣло характеръ повсемѣстно и постоянно дѣйствующаго закона. Никакихъ поправокъ къ существующему порядку проектъ не вводитъ.

Какъ выше нами было уже указано, ст. 15-ая Осн. Зак. стоитъ въ очевидномъ противорѣчіи съ основнымъ („конституціоннымъ“) началомъ „обновленнаго“ строя Россіи [1]). Въ частности, до тѣхъ поръ, пока статья эта остается въ Основныхъ Законахъ о дѣйствительной исключительности исключительнаго положенія не можетъ быть и рѣчи.

Тѣмъ не менѣе, и въ предѣлахъ ст. 15-ой

---

[1]) См. выше, стр. 85 и сл.

Осн. Зак. можно было попытаться создать хоть нѣкоторый коррективъ къ совершенно невозможному порядку вещей, существующему въ настоящее время.

Такъ, напримѣръ, ст. 15-ая Осн. Зак. предусматриваетъ порядокъ объявленія исключительнаго положенія, но не касается вовсе вопроса о порядкѣ продленія его дѣйствія. Опредѣливъ возможно короткій срокъ дѣйствія исключительнаго положенія, законопроектъ могъ-бы, не становясь въ противорѣчіе съ Основными Законами, обусловить его продленіе согласіемъ народнаго представительства.

По общему правилу, исключительное положеніе вводится, какъ это и предусмотрѣно дѣйствующимъ законодательствомъ [1]), по представленіямъ генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и градоначальниковъ министру внутреннихъ дѣлъ. Законопроектъ могъ-бы установить, какъ общее правило, чтобы представленія начальниковъ губерній о введеніи исключительнаго положенія предлагались имъ предварительно на заключеніе какого либо мѣстнаго коллегіальнаго присутствія смѣшаннаго, административно-общественнаго состава, и чтобы заключеніе этого присутствія сообщалось, одновременно съ представленіемъ губернатора, центральной власти. Въ случаяхъ, нетерпящихъ отлагательства, такое заключеніе могло-бы быть сообщаемо центральной власти спустя нѣкоторое,

---

[1]) См., напр., Уст. пред. прест. ст. 7, прим. (по Продолж. 1906 г.).

сравнительно короткое время, со дня объявленія исключительнаго положенія.

Ни одного изъ указанныхъ, или имъ подобныхъ, коррективовъ въ проектѣ Комиссіи мы не находимъ. Комиссія, очевидно, довольна существующимъ порядкомъ,—тѣмъ порядкомъ, при которомъ исключительное положеніе пріобрѣтаетъ характеръ постояннаго и нормальнаго административнаго режима. А между тѣмъ, именно невозможность такого порядка, категорически признанная Верховною властью [1]), является основной и важнѣйшей причиной возбужденія вопроса о реформѣ исключительнаго законодательства.

Мы разсмотрѣли вопросъ о порядкѣ объявленія исключительнаго положенія. Каковы-же тѣ условія, которыми проектъ обставляетъ его объявленіе?

Конечно, разъ введеніе исключительнаго положенія предоставляется усмотрѣнію власти, по самому своему существу дискреціонной,—опредѣленіе въ самомъ законѣ основаній къ такому введенію существеннаго значенія не имѣетъ. Какъ бы законъ ни опредѣлялъ эти основанія, его опредѣленія, разумѣется, нисколько не ограничиваютъ свободнаго усмотрѣнія Верховной власти.

Тѣмъ не менѣе, для характеристики проекта предлагаемая имъ формулировка основаній къ введенію исключительнаго положенія представляетъ, во всякомъ случаѣ, значительный интересъ.

---

[1]) См. выше, стр. 275 о Высоч. утв. 10 февр. 1905 г. журналѣ Комитета Министровъ.

По мнѣнію Комиссіи, закономъ должна быть открыта возможность примѣненія исключительныхъ мѣръ не только въ тѣхъ случаяхъ, когда данная мѣстность уже охвачена значительными безпорядками, но и тогда, когда совокупность объективныхъ данныхъ [1]) порождаетъ у мѣстнаго представителя власти серьезное опасеніе возникновенія безпорядковъ не только политическаго, но и общеуголовнаго характера.—Поэтому, соотвѣтственная статья проекта, опредѣляя основанія къ введенію исключительнаго положенія, говоритъ не о возстаніи и даже не о безпорядкахъ, а о внутреннихъ волненіяхъ, давая такимъ образомъ, по словамъ объяснительной записки, „возможность примѣненія исключительнаго закона не только при возникновеніи безпорядковъ, но и тогда, когда есть основательное опасеніе возникновенія послѣднихъ".

При такихъ условіяхъ о какихъ бы то ни было гарантіяхъ противъ превращенія исключительнаго закона въ общій и постоянный, разумѣется, не можетъ быть и рѣчи.

Въ одномъ отношеніи законопроектъ дѣлаетъ даже въ разсматриваемомъ вопросѣ попятный шагъ по сравненію съ существующимъ порядкомъ. Какъ извѣстно, въ настоящее время какъ усиленная, такъ и чрезвычайная охрана вводится на опредѣленный срокъ,—первая на срокъ до одного года, вторая—до шести мѣсяцевъ.

---

[1]) Чѣмъ, однако, гарантируется объективность этихъ данныхъ?

Несмотря на то, что установленные закономъ сроки могутъ быть возобновляемы ad infinitum, существованіе ихъ, во всякомъ случаѣ, предполагаетъ необходимость періодическаго обсужденія цѣлесообразности ихъ продленія. Въ отличіе отъ усиленной и чрезвычайной охраны, военное положеніе вводится на неопредѣленное время,—и намъ извѣстны случаи, когда, только благодаря этому, объ отмѣнѣ военнаго—даже военнаго—положенія, по минованіи въ немъ надобности, правительственная власть забывала [1]).

Согласно проекту Комиссіи, въ Высочайшемъ указѣ о введеніи исключительнаго положенія должно быть точно опредѣлено пространство, но не время его дѣйствія; ибо опредѣленіе пространства возможно, точное-же опредѣленіе времени на практикѣ совершенно невыполнимо (ст. 3).

Указанное соображеніе очевиднымъ образомъ падаетъ, если принять во вниманіе, что опредѣленіе времени дѣйствія исключительнаго положенія, при возможности его возобновленія, имѣетъ не точный, а приблизительный характеръ, причемъ такое, хотя бы и приблизительное, опредѣленіе времени все таки предпочтительнѣй отсутствія какого-бы то ни было опредѣленія вообще.

Намъ думается, что послѣ всего сказаннаго нельзя не признать, что основная цѣль реформы—возвращеніе къ системѣ управленія при дѣйствіи общихъ законовъ—проектомъ не достигнута. И послѣ того, какъ проектъ исключительнаго поло-

---

[1]) См. выше, стр. 205 и сл.

женія станетъ закономъ, нѣтъ никакихъ основаній надѣяться на то, что режимъ чрезвычайныхъ полномочій уступитъ, наконецъ, мѣсто режиму общаго права.

§ 3.

Исключительное положеніе, создаваемое проектомъ, подобно нынѣшнему положенію усиленной и чрезвычайной охраны, является формой гражданской, а не военной диктатуры. Только въ тѣхъ случаяхъ, когда исключительное (военное) положеніе вводится по причинѣ военныхъ дѣйствій, высшая на мѣстѣ власть сосредоточивается въ рукахъ главнокомандующаго и командующаго арміями; во всѣхъ остальныхъ случаяхъ обязанности главноначальствующаго должны быть возлагаемы, при объявленіи мѣстности въ исключительномъ положеніи, на лицо, избираемое для сего Верховною властью (ст. 6).

Въ объяснительной къ проекту запискѣ мы находимъ рядъ весьма убѣдительныхъ соображеній, направленныхъ противъ военной диктатуры. Такъ, по совершенно справедливому замѣчанію записки, дѣйствующее въ настоящее время военное положеніе создавалось исключительно для военныхъ цѣлей и потому вполнѣ естественно, что главное руководство всѣми мѣрами по охраненію порядка на театрѣ военныхъ дѣйствій возлагалось на командующаго арміей. Впослѣдствіи это же положеніе стало примѣняться (?!) и во время внутреннихъ смутъ, при чемъ соотвѣтственныя правила никакой переработкѣ не подверглись.

Высшая власть по возстановленію порядка на мѣстахъ, при дѣйствіи военнаго положенія, хотя-бы и въ мирное время, переходитъ нынѣ къ высшему военному начальству, дѣйствующему совершенно самостоятельно. Послѣднее обстоятельство имѣетъ своимъ послѣдствіемъ то, что министерство внутреннихъ дѣлъ совершенно лишено возможности осуществлять свои взгляды въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи, и временные генералъ-губернаторы остаются внѣ какого бы то ни было воздѣйствія на нихъ со стороны названнаго министерства. Между тѣмъ, не подлежитъ сомнѣнію, что не разъединеніе, а объединеніе внутренней политики правительства безусловно необходимо [1]).

Таковы—оффиціальныя соображенія министерства внутреннихъ дѣлъ. Нельзя не сопоставить съ ними историческихъ словъ, сказанныхъ въ первой Государственной Думѣ главой этого вѣдомства: „Вступивъ въ управленіе министерствомъ внутреннихъ дѣлъ, я получилъ всю полноту власти, и на мнѣ лежитъ вся тяжесть отвѣтственности. Если бы были призраки, которые-бы мѣшали мнѣ, эти призраки были-бы разрушены, но этихъ призраковъ я не знаю“ [2]). Какимъ непродуманнымъ кажется нынѣ это гордое заявленіе главы министерства. Призраки, мѣшающіе ему, оказываются реальностью, а та полнота власти, въ которую онъ вѣрилъ, оказывается призракомъ,

[1]) Краткая объяснительная записка, стр. 14 и сл.

[2]) Стеногр. отч. Г. Д. I-го созыва, стр. 1141.

Опытъ революціонной эпохи не могъ, разумѣется, не доказать, что концентрація власти въ рукахъ отвѣтственнаго министерства является единственнымъ средствомъ противъ правительственной анархіи, достигающей ужасающихъ размѣровъ. Само собою разумѣется, что возможность такой концентраціи неизбѣжно исчезаетъ при военномъ характерѣ диктатуры.

Практическая задача, поставленная самою жизнью, законодательной реформѣ, заключается, именно, въ томъ, чтобы подчинить исключительную мѣстную власть („мѣстныя сатрапіи“) руководящему вліянію центра. Задача эта въ проектѣ остается не разрѣшенной, — и, какъ это ни кажется страннымъ, въ Государственной Думѣ, при обсужденіи проекта, оппозиціи придется, возражая министру внутреннихъ дѣлъ, доказывать не обходимость усиленія его собственной власти.

Ст. 1-ая полож. 14 августа, относящаяся одинаковымъ образомъ и къ усиленной и къ чрезвычайной охранѣ, гласитъ: „Высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ. Требованія его, къ симъ предметамъ относящіяся, подлежатъ немедленному исполненію всѣми мѣстными начальствами“.

Аналогичная статья въ проектѣ отсутствуетъ вовсе. Признавая необходимымъ для скорѣйшаго и успѣшнаго водворенія спокойствія въ мѣстности, охваченной безпорядками, созданіе вполнѣ самостоятельной и силь-

ной власти, Комиссія не находитъ возможнымъ предоставить министру внутреннихъ дѣлъ, въ качествѣ высшей инстанціи, право непосредственнаго руководства дѣйствіями главноначальствующаго въ полномъ смыслѣ этого слова (?!), т. е. право давать этому лицу обязательныя для него указанія по частнымъ вопросамъ и, тѣмъ менѣе, отмѣнять его распоряженія. Поэтому, проектъ ограничивается предоставленіемъ министру внутреннихъ дѣлъ права давать главноначальствующему лишь общія, руководящія указанія—или, другими словами, выражать pia desideria—и, не отмѣняя самому его распоряженій, входить о семъ съ представленіемъ въ Совѣтъ Министровъ (ст. 8).

Нѣтъ необходимости доказывать, что подобный порядокъ обезпечиваетъ въ полномъ объемѣ независимость отъ центра главноначальствующимъ,—этимъ „маленькимъ монархикамъ“ (reguli) современнаго режима, умаляющимъ и искажающимъ до неузнаваемости идею единоличной монархической власти.

Независимый отъ центра, главноначальствующій проекта соединяетъ въ своихъ рукахъ функціи не только гражданской, но и военной власти. И въ этомъ отношеніи проектируемое Комиссіей исключительное положеніе приближается въ большей степени къ военному положенію, нежели дѣйствующее въ настоящее время положеніе чрезвычайной охраны. Такъ, въ случаѣ возложенія обязанностей главноначальствующаго на военное лицо сухопутнаго или морского вѣдомства, озна-

ченному лицу предоставляются, въ отношеніи войскъ, находящихся въ раіонѣ подчиненныхъ ему мѣстностей, права и обязанности командующаго войсками военнаго округа; если-же главноначальствующимъ назначено лицо гражданскаго вѣдомства, то ему предоставляются особыя—чрезвычайно-широкія—права по вызову войскъ для предупрежденія или прекращенія безпорядковъ, а также по возложенію полицейскихъ обязанностей на воинскія части (ст. 21). Въ послѣднемъ случаѣ военный министръ дѣлаетъ распоряженіе о прикомандированіи къ главноначальствующему одного штабъ-офицера (ст. 6, прим. 2).

Конструируя власть главноначальствующаго, какъ диктатуру преимущественно военную, Комиссія не безъ основанія замѣчаетъ, что всего проще было-бы предоставленіе правъ главноначальствующаго исключительно военнымъ чинамъ, облекаемымъ властью командующаго войсками округа. Такое рѣшеніе вопроса является, однако, по мнѣнію Комиссіи, не всегда удобнымъ, такъ какъ далеко не всегда главноначальствующіе, кромѣ умѣнія распоряжаться войсками, располагаютъ для гражданскаго управленія знакомствомъ съ наличнымъ составомъ, а также и съ тѣми сложными взаимными отношеніями отдѣльныхъ отраслей управленія, которыя пріобрѣтаются, помимо теоретическихъ познаній, долголѣтнимъ служебнымъ опытомъ [1]).

[1]) Объясн. зап., стр. 43.

быть, по общему правилу, главноначальствующимъ?

Какъ извѣстно, по дѣйствующему праву (ст. 24 и 25 Положенія, по Продолж. 1906 г.), при объявленіи мѣстности въ чрезвычайной охранѣ, права главноначальствующаго присваиваются генералъ-губернаторамъ, и только въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ,—лицу, указываемому Верховною властью. Такой порядокъ Комиссія считаетъ неудобнымъ: раіоны, подчиненные генералъ-губернаторамъ, настолько обширны, что, какъ показываетъ опытъ, послѣдніе въ огромномъ большинствѣ случаевъ фактически не могутъ непосредственно выполнять возлагаемыхъ на нихъ исключительнымъ положеніемъ обязанностей и силою вещей вынуждены передавать часть своихъ полномочій другимъ лицамъ, имѣющимъ пребываніе въ мѣстности, объявленной въ исключительномъ положеніи, что въ значительной степени противорѣчитъ принципу единства власти, необходимость котораго въ тревожное время выступаетъ особенно рѣзко [1]).

Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, по проекту, даже въ генералъ-губернаторствахъ главноначальствующимъ можетъ быть назначено особое лицо по усмотрѣнію Верховной власти (ст. 6). Такой порядокъ открываетъ возможность дробленія существующихъ генералъ-губернаторствъ на нѣсколько частей съ самостоятельными главноначальствующими во главѣ каждой изъ нихъ; другими словами, проектъ обѣщаетъ вмѣсто одного гене-

---

[1]) Тамъ-же, стр. 15.

ралъ-губернатора нѣсколько независимыхъ отъ него главноначальствующихъ,—самодержавныхъ правителей, такъ сказать, третьяго сорта. Мы не думаемъ, чтобы дѣло отъ этого могло сколько-нибудь выиграть. Во всякомъ случаѣ, совершенно непослѣдовательно, во имя единства власти, дробить эту власть до безконечности.

Въ частности, болѣе, чѣмъ вѣроятно, что въ тѣхъ случаяхъ, когда въ исключительномъ положеніи объявлена будетъ одна изъ губерній, входящихъ въ составъ генералъ-губернаторства, главноначальствующимъ, по общему правилу, будетъ губернаторъ.

Намъ представляется, вообще, безусловно - нежелательнымъ возложеніе обязанностей главноначальствующаго на постоянныхъ и нормальныхъ носителей высшей въ губерніи административной власти; въ особенности нежелательно предоставленіе чрезвычайныхъ полномочій губернаторамъ,— не только потому, что средній губернаторъ рѣдко оказывается на высотѣ отвѣтственнаго положенія главноначальствующаго, но и по нѣкоторымъ соображеніямъ другого порядка.

Если въ настоящее время начальники губерній такъ часто и такъ охотно возбуждаютъ ходатайства о введеніи положенія усиленной и чрезвычайной охраны, то это объясняется, прежде всего, тѣмъ, что, именно, они, начальники губерній, осуществляютъ на практикѣ тѣ чрезвычайныя полномочія, которыя предоставляются исключительнымъ положеніемъ. Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что исключительное положеніе

облегчаетъ и упрощаетъ задачи управленія; если при дѣйствіи общихъ законовъ губернатору необходимы знанія, административная опытность, осторожность и тактъ,—то для управленія, при дѣйствіи исключительныхъ положеній, достаточно быть рѣшительнымъ генераломъ, и только. А въ Россіи, какъ извѣстно, рѣшительныхъ генераловъ всегда было больше, чѣмъ опытныхъ администраторовъ. Съ другой стороны, то обаяніе власти и, можетъ быть, нѣкоторыя матеріальныя выгоды, которыя сопряжены съ введеніемъ исключительныхъ положеній, естественнымъ образомъ располагаютъ мѣстную администрацію въ ихъ пользу.

А между тѣмъ, самая необходимость введенія исключительнаго положенія, по общему правилу, создаетъ въ достаточной мѣрѣ обоснованную презумпцію административной неспособности начальствующихъ въ губерніи лицъ.

Мы безусловно убѣждены въ томъ, что случаи возбужденія ходатайствъ о введеніи исключительнаго положенія стали бы гораздо болѣе рѣдкими и, вмѣстѣ съ тѣмъ, дѣятельность губернаторовъ, направленная къ поддержанію порядка при помощи обыкновенныхъ полицейскихъ средствъ, стала бы гораздо болѣе энергичной, если бы, съ введеніемъ исключительнаго положенія, главноначальствующимъ всегда и необходимо назначалось особое лицо, спеціально и ad hoc указываемое Верховною властью. Это лицо, во всякомъ случаѣ, должно быть подчинено министру внутреннихъ дѣлъ.

§ 4.

Въ ряду исключительныхъ полномочій администраціи первое, по значенію, мѣсто занимаетъ пріостановка конституціонныхъ гарантій. Согласно ст. 9-й проекта, введеніе въ мѣстности исключительнаго положенія влечетъ за собою пріостановленіе въ ней, на время дѣйствія сего положенія, установленныхъ Основными Государственными Законами для подданныхъ Имперіи постановленій о неприкосновенности личности, жилища, свободъ передвиженія, собраній, союзовъ и слова (ст. 72—76, 78—80 и 83), на основаніяхъ, ниже сего опредѣляемыхъ.

Остановимся, прежде всего, на пріостановкѣ гарантій неприкосновенности личности. Въ этомъ отношеніи, прежде всего, бросается въ глаза чрезвычайное расширеніе проектомъ области примѣненія предварительнаго—какъ полицейскаго, такъ и подслѣдственнаго—лишенія свободы. Если разсматриваемому проекту суждено будетъ стать закономъ, нынѣшній „тюремный кризисъ“, переживаемый „обновленной“ Россіей, неизбѣжно достигнетъ совершенно невозможныхъ размѣровъ.

Такъ, прежде всего, проектомъ удерживается полицейскій арестъ, въ порядкѣ охраны,—причемъ максимальный срокъ этого ареста, какъ и въ настоящее время, опредѣляется въ двѣ недѣли. Существенное отличіе предварительнаго ареста, по проекту отъ такого-же ареста, по Положенію 14 авг. заключается въ слѣдующемъ.

Какъ извѣстно, въ настоящее время двухнедѣль-

ный срокъ предварительнаго ареста по письменному предложенію губернатора можетъ быть продленъ до одного мѣсяца, а по предложенію министра внутреннихъ дѣлъ, на предметъ высылки, даже на неопредѣленно продолжительное время. Такое продленіе срока проекту неизвѣстно.

Далѣе, въ отличіе отъ существующаго порядка, проектъ пытается дать исчерпывающій перечень тѣхъ преступныхъ дѣяній, предполагаемая причастность къ коимъ влечетъ за собою арестъ безъ требованія о томъ судебной власти. Въ настоящее время, по Положенію 14 авг., могутъ быть задерживаемы въ порядкѣ охраны лица, „внушающія основательное подозрѣніе въ совершеніи государственныхъ преступленій, или въ прикосновенности къ нимъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ (ст. 21). По проекту (ст. 10), въ перечень преступныхъ дѣяній, предполагаемая причастность къ которымъ влечетъ за собою предварительный арестъ безъ требованія судебной власти, включены:

1) преступленія государственныя (ст. 99—119, 121, 123, 126—132, 134, 163, 164, 166, (ч. 2), 168 (ч. 3), 437, 449, 643 (ч. 2 и 3), 645 (ч. 4) и 652 (ч. 3) уголовнаго уложенія);

2) преступленія и проступки противъ порядка управленія (ст. 262—273, 276, 282, 286^1, 303—305, 309, 618, 823 (ч. 2), 824, 830^1 улож. о наказ.);

3) нѣкоторыя изъ нарушеній правилъ, установленныхъ для охраненія путей сообщенія и о торговомъ мореплаваніи (ст. 1083, 1085, 1143, 1144 и 1262 улож. о наказ.);

4) преступныя дѣянія, предусмотрѣнныя закономъ 9 февраля 1906 г. о взрывчатыхъ веществахъ и снарядахъ, и

5) предусмотрѣнныя уложеніемъ о наказаніяхъ убійства должностныхъ лицъ и всякаго рода насильственныя противъ нихъ дѣйствія при исполненіи или по поводу исполненія ими служебныхъ обязанностей, а также взрывы, поджоги и разбои [1]).

Ближайшее ознакомленіе съ вышеприведеннымъ перечнемъ производитъ ошеломляющее впечатлѣніе. Можно съ увѣренностью сказать, что, несмотря на весьма широкое примѣненіе ст. 21-ой Полож. 14 августа, никогда и нигдѣ—конечно, кромѣ случаевъ очевидныхъ злоупотребленій—начальнику полиціи или жандармскаго управленія не снилась возможность лишенія свободы, въ порядкѣ охраны, лицъ, прикосновенныхъ ко многимъ изъ преступленій, нашедшихъ себѣ мѣсто въ перечнѣ проекта.

Нѣкоторыя изъ этихъ преступленій не имѣютъ никакого, или имѣютъ весьма отдаленное отношеніе къ государственному порядку или общественной безопасности. Такъ, двухнедѣльному аресту, въ порядкѣ охраны, можетъ быть подвергнуто всякое лицо: за неприличное слово въ присутственномъ мѣстѣ, или оскорбительное выраженіе въ поданной въ это мѣсто бумагѣ (ст. 282 улож. о наказ.); за поврежденіе печати или другихъ знаковъ, приложенныхъ по распоряженію

---

[1]) Объясн. зап., стр. 25.

правительства или судебныхъ мѣстъ (ст. 304 улож. о наказ.); за укрывательство или покупку завѣдомо похищеннаго изъ частныхъ лѣсовъ или самовольно срубленнаго другими лѣса (ст. 830[1]), и т. под.

Конечно, всѣ эти дѣянія преступны; лица, виновныя въ нихъ, должны понести наказаніе по суду. Но—причемъ тутъ двухнедѣльный арестъ, въ порядкѣ охраны, по распоряженію начальниковъ полиціи или жандармскихъ управленій?

Въ многихъ случаяхъ двухнедѣльный арестъ, въ порядкѣ охраны, допускается въ отношеніи лицъ, подозрѣваемыхъ въ совершеніи незначительныхъ проступковъ, караемыхъ кратковременнымъ заключеніемъ въ тюрьмѣ, *или даже арестомъ* (ст. 103, ч. 3 угол. улож. ст. 282, ч. 3 и 1085, ч. 3 улож. о наказ., и мн. др.).

Наконецъ, понятіе государственныхъ преступленій оказывается, по проекту, безгранично широкимъ. Подъ эту рубрику Комиссіей подводятся всевозможные отдѣлы уголовнаго уложенія: о бунтѣ противъ верховной власти и государственной измѣнѣ, о смутѣ, о неповиновеніи власти, о противодѣйствіи правосудію, о поджогѣ, о преступныхъ дѣяніяхъ по службѣ государственной и общественной.

При такихъ условіяхъ нѣтъ ничего удивительнаго, что въ числѣ государственныхъ преступленій оказывается и дѣяніе, предусмотрѣнное знаменитой ст. 129-ой уголовнаго уложенія. Всякое лицо подозрѣваемое начальникомъ полиціи или жандармскаго управленія въ распространеніи сочи-

ненія, возбуждающаго къ неповиновенію или къ противодѣйствію закону, или обязательному постановленію, или законному распоряженію власти, можетъ быть подвергнуто, по распоряженію полиціи, безъ всякаго суда и даже безъ всякаго намѣренія привлечь къ суду,—такъ себѣ, для острастки, двухнедѣльному аресту въ порядкѣ охраны. Другими словами, двухнедѣльному аресту можетъ быть подвергнутъ всякій писатель, редакторъ, даже книготорговецъ, если въ той или иной газетной, или журнальной статьѣ, или въ книгѣ начальникъ жандармскаго управленія отыщетъ выраженіе, способное, по его мнѣнію, „возбудить“ къ неповиновенію властямъ. Продержатъ редактора двѣ недѣли, затѣмъ отпустятъ безъ всякихъ послѣдствій и, отпуская, скажутъ: „ступай, газетчикъ, и впредь не грѣши!“

Нѣтъ необходимости доказывать, что въ настоящее время ни при усиленной, ни при чрезвычайной охранѣ, ни даже при военномъ положеніи подобныхъ полномочій полиція не имѣетъ.

Наряду съ полицейскимъ арестомъ въ порядкѣ охраны, проектъ исключительнаго положенія создаетъ двѣ новыхъ, неизвѣстныхъ еще дѣйствующему праву, „исключительныхъ“ формы лишенія свободы.

Такъ, согласно ст. 11-й проекта, установленный закономъ срокъ передачи лицъ, задержанныхъ полиціею по подозрѣнію въ совершеніи уголовно-наказуемаго дѣянія, въ распоряженіе подлежащихъ органовъ судебной власти можетъ быть, въ случаяхъ необходимости, продолженъ долж-

ностными лицами, въ предшедшей статьѣ указанными, до двухъ недѣль.

Согласно слѣдующей 12-й статьѣ проекта, всѣ перечисленные въ уставѣ уголовнаго судопроизводства (ст. 416) виды мѣръ пресѣченія обвиняемымъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, въ ст. 10 указанныхъ, способовъ уклониться отъ слѣдствія и суда замѣняются взятіемъ подъ стражу, если обвиняемому угрожаетъ уголовная отвѣтственность не ниже заключенія въ исправительномъ домѣ, или наказаніе, сопряженное съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія, либо всѣхъ особыхъ правъ и преимуществъ. При этомъ, однако, главноначальствующему предоставляется право сообщать прокурорскому надзору о неимѣніи препятствій къ освобожденію изъ подъ стражи, съ замѣною этой мѣры пресѣченія другою, въ отношеніи лица, освобожденіе коего будетъ признано главноначальствующимъ возможнымъ.

Что касается, прежде всего, ст. 10-й проекта, то, говоря объ установленномъ въ законѣ срокѣ передачи задержаныхъ судебной власти, статья эта имѣетъ въ виду 24-хъ часовой срокъ, устанавливаемый проектомъ закона о неприкосновенности личности. Продленіе этого срока, по мнѣнію Комиссіи, необходимо потому, что при массѣ возникающихъ во время народныхъ волненій не только политическихъ, но и общеуголовныхъ преступныхъ дѣяній, соблюденіе этого срока неизбѣжно окажется для полиціи невозможнымъ [1]). Такимъ образомъ,

[1]) Тамъ-же, стр. 25.

для удобства полиціи проектъ допускаетъ двухнедѣльное задержаніе, безъ какой-бы то ни было судебной провѣрки, лицъ, совершившихъ хотя-бы совершенно ничтожный проступокъ, не имѣющій никакого политическаго значенія. Не многаго стоитъ въ глазахъ Комиссіи начало неприкосновенности личности! Во всякомъ случаѣ, разсматриваемая статья проекта далеко выходитъ за предѣлы той цѣли, ради которой создается исключительное положеніе. Изъ средства защиты государственнаго порядка исключительное положеніе превращается въ орудіе борьбы съ уголовно-наказуемой неправдой, вообще. Мировой судья присудитъ воришку къ двухнедѣльному аресту, а полиція, сверхъ того, выдержитъ его столько же времени подъ стражей, въ порядкѣ охраны.

Еще болѣе замѣчательна слѣдующая 11-я статья проекта. Она грозитъ многомѣсячнымъ подслѣдственнымъ заключеніемъ всякому лицу, обвиняемому по одной изъ весьма многочисленныхъ статей уголовнаго кодекса,—и въ ихъ числѣ по ст. 129-й угол. улож.,—какъ-бы ни были недостаточны собранныя противъ него улики, какъ-бы ни было вѣроятно его оправданіе судомъ. Благодаря ст. 12-й проекта самый судъ въ большинствѣ случаевъ превратится въ пустую формальность: наказаніе, наложенное на обвиняемаго судомъ, будетъ отбыто имъ еще до суда въ предварительномъ заключеніи. И, наконецъ,—тюремный вопросъ! Нѣтъ и не можетъ быть въ странѣ достаточно тюремъ, чтобы вмѣстить, кромѣ лицъ, отбывающихъ наказаніе, всѣхъ, безъ исключенія,

привлекаемыхъ къ слѣдствію по обвиненію въ политическихъ, литературныхъ и иныхъ правонарушеніяхъ. И если-бы, дѣйствительно, ст. 12 проекта стала закономъ, пришлось-бы позаботиться о періодической очисткѣ тюремныхъ помѣщеній... какимъ нибудь искусственнымъ способомъ.

Врядъ-ли необходимо доказывать, что тотъ коррективъ, который вводится проектомъ къ устанавливаемому имъ порядку—право главноначальствующаго сообщать прокурорскому надзору о неимѣніи препятствій къ освобожденію послѣдственнаго изъ подъ стражи—никакого значенія не имѣетъ. Въ дѣло отправленія правосудія онъ вноситъ произволъ дискреціоннаго усмотрѣнія,—и только.

Любопытно отмѣтить, что важнѣйшимъ доказательствомъ въ пользу необходимости разсмотрѣнныхъ ограниченій неприкосновенности личности, въ глазахъ Комиссіи, является ссылка на соотвѣтственныя постановленія австрійскаго закона 5 мая 1869 г. Позволительно, однако, спросить, почему Комиссія, ссылаясь на австрійскій законъ, забываетъ о другихъ,—напримѣръ, о не менѣе суровомъ французскомъ законѣ 1849 г., которому совершенно неизвѣстны проектируемыя Комиссіей мѣры? И кромѣ того, если ужъ ссылаться на австрійскій законъ, такъ ссылаться на него всегда. Почему-же Комиссія забываетъ о немъ, когда рѣчь идетъ о преданіи не-военныхъ военному суду? Не потому-ли, что институтъ военной юстиціи не извѣстенъ австрійскому закону? Не потому-ли, что никакихъ другихъ исключи-

тельныхъ мѣръ, кромѣ пріостановки нѣкоторыхъ конституціонныхъ гарантій, австрійское законодательство, вообще, не допускаетъ? И, наконецъ, почему Комиссія не позаботилась узнать, какъ часто, примѣняется въ Австріи пріостановка конституціонныхъ гарантій, и какъ великъ, раіонъ примѣненія такой пріостановки? Развѣ Комиссія не знаетъ, что сильно-дѣйствующій ядъ убиваетъ человѣка не тогда, когда онъ хранится подъ замкомъ въ аптекѣ, а когда онъ вводится въ человѣческій организмъ?...

Полное упраздненіе элементарнѣйшихъ требованій неприкосновенности личности является наиболѣе существенной особенностью,—p u n c t u m s a l i e n s разсматриваемой части законопроекта.

На ряду съ ограниченіями неприкосновенности личности, проектъ упраздняетъ категорическимъ образомъ н е п р и к о с н о в е н н о с т ь ж и л и щ а (ст. 13) и т а й н у к о р р е с п о н д е н ц і и (ст. 16).

Что касается с в о б о д ы п е р е д в и ж е н і я, то въ одномъ отношеніи проектомъ вводится весьма серьезное улучшеніе въ существующій порядокъ: такъ, имъ упраздняется административная ссылка[1]). За то, съ другой стороны, право административной высылки предоставляется главноначальствующимъ

[1]) А. В. Г о р б у н о в ъ („Политика исключительныхъ мѣропріятій", П р а в о, 1907 г., № 45, стр. 2892) ошибается, полагая, что умолчаніе проекта объ административной ссылкѣ объясняется тѣмъ, что упомянутой мѣрѣ предполагается придать постоянный, нормальный характеръ. См. О б ъ я с н и т е л ь н у ю З а п и с к у къ проекту исключительнаго положенія, стр. 30 и сл.

не только въ отношеніи лицъ, признаваемыхъ опасными для общественнаго порядка, но, равнымъ образомъ, и въ отношеніи лицъ, не имѣющихъ опредѣленнаго мѣста жительства, занятій и средствъ къ жизни, хотя-бы они для общественнаго порядка опасны не были (ст. 14). Для лицъ послѣдней категоріи упраздняется, такимъ образомъ, даже та гарантія, которая для, такъ называемыхъ, „порочныхъ лицъ“ создана была Выс. повелѣніемъ 7 декабря 1895 г.: дѣла о нихъ не восходятъ на обсужденіе особаго совѣщенія при министерствѣ внутреннихъ дѣлъ, а разрѣшаются единоличнымъ усмотрѣніемъ главноначальствующаго. Кромѣ того, въ видахъ воспрепятствованія лицамъ, опаснымъ для общественнаго порядка и имѣющимъ опредѣленное мѣстожительство, заниматься агитаціей, направленной къ продолженію безпорядковъ, внѣ мѣста своего жительства, законопроектъ устанавливаетъ новое ограниченіе свободы передвиженія: главноначальствующему представляется право воспрещенія лицамъ, опаснымъ для общественнаго порядка, отлучекъ изъ мѣста ихъ постояннаго жительства безъ испрошенія на то надлежащаго разрѣшенія (ст. 15).

Всего, однако, дальше идутъ устанавливаемыя вновь законопроектомъ ограниченія свободы собраній, обществъ и союзовъ, печати.

Когда издавалось Положеніе 14 августа 1881 г., никакихъ, вообще,—даже и временныхъ правилъ о свободахъ не существовало. Не было „свободы“,—не могло быть и ограниченій. Въ частности, объ ограниченіяхъ свободы союзовъ и обществъ Поло-

женіе не упоминаетъ вовсе. По отношенію къ печати при усиленной охранѣ никакихъ исключительныхъ полномочій у администраціи нѣтъ, при чрезвычайной — имѣется одно только право пріостанавливать періодическія изданія на все время объявленнаго чрезвычайнаго положенія. И только относительно собраній народныхъ, общественныхъ и частныхъ Положеніе 14 августа предусматриваетъ право воспрещенія ихъ распоряженіемъ административной власти.

Со времени изданія временныхъ правилъ административная практика уже успѣла отчасти восполнить пробѣлы исключительнаго законодательства. Такъ, въ составъ обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны, повсемѣстно включены запретительныя правила, образующія краткій, но весьма выразительный цензурный кодексъ,—правила, воспрещающія распространеніе „ложныхъ“ слуховъ, печатаніе сочиненій и статей, возбуждающихъ населеніе противъ правительства, или одну часть населенія противъ другой и т. п. Административныя взысканія, налагаемыя на печать за нарушеніе означенныхъ постановленій,—въ особенности, при чрезвычайной охранѣ, вознаграждаютъ администрацію съ избыткомъ за утраченное ею право наложенія административныхъ взысканій, предусмотрѣнныхъ соотвѣтственными, нынѣ отмѣненными, статьями устава о цензурѣ и печати.

Что касается свободы союзовъ и обществъ, а также собраній, то временныя правила 4 марта оставляютъ столь широкій просторъ усмотрѣнію административной власти — вродѣ, напримѣръ,

„права отказа въ удовлетвореніи заявленія объ образованіи общества, угрожающаго общественному спокойствію и безопасности“, или права воспрещенія публичныхъ собраній, „угрожающихъ общественному спокойствію и безопасности“,— что, казалось бы, и при дѣйствіи временныхъ правилъ 4 марта, о какой-бы то ни было союзной свободѣ не можетъ быть и рѣчи. Примѣненіе на практикѣ правилъ 4 марта неопровержимо доказало, что и при отсутствіи какихъ либо ограниченій въ исключительномъ законодательствѣ разрѣшеніе или неразрѣшеніе какого либо союза или общества и, тѣмъ болѣе, какого либо собранія зависитъ отъ дискреціоннаго усмотрѣнія административной власти.

И, тѣмъ не менѣе, проектъ исключительнаго положенія создаетъ новыя сверхъ-исключительныя полномочія власти, возвращающія русское общество къ первобытному до-октябрскому состоянію въ ухудшенномъ видѣ.

Такъ, прежде всего, возрождается цензура, худшая изъ всѣхъ вообще, мыслимыхъ и когда-либо существовавшихъ цензуръ,—цензура полицейскаго участка. Главноначальствующему предоставляется право устанавливать представленіе періодическихъ изданій для предварительнаго ихъ просмотра и воспрещать печатаніе и выпускъ ихъ въ свѣтъ до особаго разрѣшенія, а также пріостанавливать выходъ означенныхъ изданій и изымать изъ обращенія всякаго рода произведенія печати и тисненія, а равно фотографическіе и иные снимки (ст. 20).

Далѣе, частныя собранія,—по вопросамъ государственнымъ, общественнымъ и экономическимъ — подчиняются режиму, установленному правилами 4 марта, для публичныхъ собраній. Полицейскому чиновнику, присутствующему на такомъ собраніи, какъ и на всякомъ иномъ публичномъ собраніи, предоставляется право закрыть его безъ двукратнаго о томъ предупрежденія. Разрѣшеніе всякаго рода съѣздовъ предоставляется главноначальствующему (ст. 18).

Наконецъ, образованіе новыхъ обществъ, въ томъ числѣ и профессіональныхъ, а также союзовъ, можетъ послѣдовать не иначе, какъ съ разрѣшенія главноначальствующаго, къ которому переходитъ также право закрытія обществъ, предоставленное правилами 4-го марта министру внутреннихъ дѣлъ. Кромѣ того, главноначальствующій имѣетъ право пріостанавливать дѣятельность всякаго рода союзовъ и обществъ, или обусловливать дальнѣйшее существованіе ихъ исполненіемъ извѣстныхъ, опредѣляемыхъ имъ, требованій (ст. 18 и 19).

Постараемся, какъ это не трудно, реально представить себѣ тотъ порядокъ, который естественно и необходимо будетъ созданъ утвержденіемъ разсматриваемаго законопроекта.

Въ Петербургѣ и Москвѣ, въ Варшавѣ, Кіевѣ и Одессѣ, въ цѣломъ рядѣ городовъ и уѣздовъ объявлено исключительное положеніе. Главноначальствующій—губернаторъ или градоначальникъ.

Возстановлена цензура,—вмѣсто прежней спеціальной цензуры комитетовъ, полицейская цен-

зура губернаторовъ и градоначальниковъ. Безъ разрѣшенія полицейскаго чиновника газета не выходитъ въ свѣтъ. Всякая книга—за „вредное направленіе“—можетъ быть изъята изъ обращенія распоряженіемъ губернатора или градоначальника, даже въ томъ случаѣ, если—за отсутствіемъ состава преступленія—вовсе не возникаетъ вопроса о преданіи суду ея автора или издателя.

Безъ разрѣшенія полиціи обыватель не въ правѣ собрать у себя нѣсколькихъ друзей для того, чтобы за чайнымъ столомъ потолковать о политикѣ; закрытое засѣданіе членовъ разрѣшеннаго общества не можетъ быть созвано безъ дозволенія полиціи.

Общества и союзы подчиняются разрѣшительной системѣ. Сложная система заявокъ и регистрацій—съ такимъ трудомъ налаженная и, увы, такъ мало обезпечивающая дѣйствительную свободу союзнаго строя—упраздняется вовсе. Воскресаетъ знаменитая 118-я статья Устава о предупрежденіи и пресѣченіи преступленій. Противозаконнымъ почитается всякое общество, цѣль котораго, по мнѣнію губернатора или градоначальника, является „вредной“,—всякое общество, прикрывающее благовидными дѣйствіями такое направленіе, которое въ какомъ либо отношеніи вредно — по мнѣнію губернатора или градоначальника — для государственнаго благоустройства или общественной нравственности.

Таковъ—„новый порядокъ“, создаваемый проектомъ исключительнаго положенія; предъ этимъ порядкомъ блѣднѣютъ черныя воспоминанія о

временахъ—казалось, невозвратно минувшихъ—гр. Толстого и Плеве.

Наряду съ перечисленными полномочіями, упраздняющими въ столь значительной степени индивидуальную свободу гражданъ, законопроектъ предоставляетъ администраціи рядъ другихъ исключительныхъ полномочій, отчасти предоставленныхъ ей въ настоящее время положеніемъ о чрезвычайной охранѣ, а отчасти дѣйствующему исключительному законодательству неизвѣстныхъ.

Такъ, главноначальствующему предоставляется право закрывать на неопредѣленно продолжительное время учебныя заведенія; закрывать содержимыя на общественныя или частныя средства библіотеки, читальни, книжныя лавки, типографіи и другія заведенія для производства тисненія; закрывать всякія, вообще, торговыя и промышленныя заведенія; не разрѣшать замѣщенія опредѣленными лицами должностей по земскимъ и городскимъ установленіямъ, хотя бы утвержденіе въ означенныхъ должностяхъ не поставлено закономъ въ зависимость отъ административной власти; устранять отъ постоянныхъ должностей и временныхъ занятій или порученій лицъ, служащихъ по вольному найму въ государственныхъ, общественныхъ и сословныхъ учрежденіяхъ, а также въ учрежденіяхъ, предназначенныхъ для общественнаго пользованія; устранять отъ обязанностей по должности всѣхъ лицъ, служащихъ на общественной службѣ и лицъ, занимающихъ на частной службѣ отвѣтственныя мѣста, а также, въ случаѣ привлеченія къ

судебной отвѣтственности, за дѣянія, преслѣдуемыя въ порядкѣ публичнаго обвиненія, всѣхъ состоящихъ на государственной службѣ, равно какъ и лицъ духовныхъ; разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ, земскихъ и другихъ общественныхъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній (ст. 24, п. п. 1—7).

Просматривая вышеприведенный длинный списокъ чрезвычайныхъ полномочій, невольно поражаешься безцѣльной и ненужной жестокостью значительнаго числа правоограниченій, создаваемыхъ или санкціонируемыхъ проектомъ.

Составляя законопроектъ, Комиссія исходила изъ двухъ положеній аксіоматическаго характера: во 1-хъ, интересы частныхъ лицъ должны уступать интересамъ государственнымъ; во 2-хъ, администраціи должны быть предоставлены возможно большія права въ видахъ скорѣйшаго водворенія спокойствія и порядка [1]).

Само собою понятно, что, исходя изъ подобныхъ аксіомъ, не трудно утратить всякое чувство мѣры, всякую способность разграниченія дѣйствительно-необходимаго отъ случайнаго и ненужнаго...

Въ настоящее время, при дѣйствіи положенія чрезвычайной охраны, главноначальствующему предоставляется право закрывать учебныя заведе-

---

[1]) Объяснительная записка, стр. 54.

нія на срокъ не долѣе одного мѣсяца. Обнаружилась ли на опытѣ недостаточность этого срока? Отнюдь нѣтъ; по крайней мѣрѣ, объяснительная къ проекту записка объ этомъ не говоритъ ни слова. И тѣмъ не менѣе, главноначальствующему предоставляется право закрывать учебныя заведенія на неопредѣленно-продолжительное время.

Никакихъ чрезвычайныхъ полномочій по закрытію библіотекъ, читаленъ, типографій и т. п. заведеній дѣйствующее исключительное законодательство администраціи не даетъ. И понятно почему: въ этомъ отношеніи у нея болѣе, чѣмъ достаточно, нормальныхъ полномочій. Тѣмъ не менѣе, „на всякій случай“, проектъ исключительнаго положенія считаетъ необходимымъ и это полномочіе предоставить главноначальствующему.

Совершенно очевидна безцѣльность предоставляемаго администраціи права закрытія, въ порядкѣ охраны, всякихъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній. Къ чему это право главноначальствующему, вооруженному правомъ изданія обязательныхъ постановленій, правомъ назначенія въ административномъ порядкѣ огромныхъ штрафовъ, рядомъ другихъ чрезвычайныхъ мѣръ административнаго воздѣйствія на обывателей? А между тѣмъ, нарушая существенные, чисто имущественные интересы частныхъ лицъ, подобное право, разумѣется, угрожаетъ внести нежелательное и опасное разстройство въ область гражданскаго оборота. Правда, Комиссія выражаетъ надежду, что главноначальствующій будетъ прибѣгать къ этой

мѣрѣ лишь при крайней къ тому необходимости [1]). Врядъ ли, однако, надежды Комиссіи являются достаточной гарантіей неприкосновенности гражданъ.

Любопытнымъ нововведеніемъ проекта является предоставленіе главноначальствующему права устраненія отъ обязанностей по должности лицъ занимающихъ на частной службѣ отвѣтственныя мѣста. По словамъ объяснительной записки, подъ такими лицами слѣдуетъ разумѣть швейцаровъ, дворниковъ, завѣдывающихъ паспортною частью въ гостинницахъ и т. под. лицъ, нетерпимыхъ въ занимаемой ими должности по своей полной неспособности [2]). Дѣло, однако, въ томъ, что служебная дѣятельность именно указанной категоріи лицъ можетъ быть всесторонне регламентируема главноначальствующимъ въ порядкѣ издаваемыхъ имъ обязательныхъ постановленій. Станетъ ли домовладѣлецъ держать у себя на службѣ неугодныхъ полиціи лицъ, если за каждую ихъ погрѣшность ему угрожаетъ отвѣтственность въ размѣрѣ двухтысячнаго штрафа? А между тѣмъ, предоставляя главноначальствующему право устраненія объ обязанностей по должности лицъ, занимающихъ на частной службѣ отвѣтственныя мѣста—значитъ, и директора какого либо крупнаго акціонернаго предпріятія, и управляющаго заводомъ, и юрисконсульта какого либо

---

[1]) Объяснительная записка, стр. 55.
[2]) Ib., стр. 56.

общества—законопроектъ вноситъ административный произволъ, въ совершенно неопредѣленной и расплывчатой формѣ, въ ту именно область гражданско-правовыхъ отношеній, въ которой онъ наименѣе умѣстенъ и наиболѣе нестерпимъ.

§ 5.

Переходимъ къ вопросу объ обязательныхъ постановленіяхъ, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны.

Признавая, что обязательныя постановленія, издаваемыя главноначальствующимъ, не должны касаться дѣяній, предусматриваемыхъ дѣйствующими уголовными законами и могутъ издаваться лишь въ развитіе и дополненіе существующихъ законовъ, Комиссія подъ предсѣдательствомъ тов. м. вн. д. Макарова нашла необходимымъ составить исчерпывающій перечень предметовъ, могущихъ служить содержаніемъ обязательныхъ постановленій, „въ видахъ предупрежденія возможности произвольнаго толкованія высшими мѣстными властями объема предоставляемаго имъ права".

Для этой цѣли Комиссія ознакомилась съ наиболѣе характерными обязательными постановленіями, издававшимися какъ въ Петербургѣ, такъ и въ другихъ мѣстностяхъ Имперіи, и составила подробный перечень, предоставляющій главноначальствующему возможность издавать обязательныя постановленія, „въ цѣлесообразности которыхъ убѣждаетъ практика послѣдняго времени".

Перечень этотъ поражаетъ разнообразіемъ и богатствомъ своего содержанія.

Такъ, главноначальствующему предоставляется издавать обязательныя постановленія:

1) объ обязанности владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ или управляющихъ означенными имуществами во всякаго рода поселеніяхъ сообщать полиціи въ опредѣленный срокъ о всѣхъ прибывающихъ и выбывающихъ лицахъ;

2) объ учрежденіи въ городскихъ поселеніяхъ ночныхъ сторожей, дворниковъ или иной охраны, въ опредѣленномъ числѣ, съ обращеніемъ расхода по сему предмету на городскія средства или на счетъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и о возложеніи на лицъ, входящихъ въ составъ означенной охраны, опредѣленныхъ обязанностей по содѣйствію полиціи въ охраненіи спокойствія и порядка;

3) о воспрещеніи хранить и носить оружіе съ установленіемъ новыхъ правилъ о торговлѣ оружіемъ и огнестрѣльными припасами;

4) о порядкѣ торговли взрывчатыми веществами и перевозкѣ ихъ, и о воспрещеніи частнымъ лицамъ хранить ихъ у себя;

5) о недопущеніи стеченія народа на улицахъ, проѣздахъ и общественныхъ мѣстахъ;

6) о недопущеніи дѣйствій, направленныхъ къ подготовленію противоправительственныхъ демонстрацій, а ровно вызывающаго поведенія по отношенію къ лицамъ, облеченнымъ правительственною властью;

7) о порядкѣ движенія въ населенныхъ мѣстностяхъ и по входящимъ въ территорію ихъ водамъ;

8) о соблюденіи внутренняго порядка въ домахъ и дворахъ, какъ-то: о закрытіи проходныхъ дворовъ, подъѣздовъ, дверей, балконовъ, оконъ и т. п.;

9) о стачкахъ и забастовкахъ;

10) о воспрещеніи всякихъ побужденій къ оставленію работъ на фабрикахъ, заводахъ, мастерскихъ, ремесленныхъ и торговыхъ заведеніяхъ, сельско-хозяйственныхъ экономіяхъ, а равно отдѣльными лицами, въ томъ числѣ домашнею прислугою;

11) о закрытіи въ опредѣленные часы и дни торговыхъ и промышленныхъ заведеній;

12) о воспрещеніи всякаго рода собраній, сходокъ, сборищъ, процессій, шествій, народныхъ гуляній, базаровъ, ярмарокъ, торжественныхъ похоронъ и т. п.;

13) о воспрещеніи самовольныхъ созывовъ волостныхъ и сельскихъ сходовъ, присутствія на нихъ постороннихъ лицъ и принужденія должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія къ составленію записей незаконныхъ приговоровъ;

14) о недопущеніи публикацій, признаваемыхъ опасными для общественнаго спокойствія;

15) о воспрещеніи насильственнаго вторженія въ чужія жилища, фабрики, заводы, лавки, магазины, промышленныя помѣщенія и т. п., съ какими бы то ни было цѣлями;

16) о недопущеніи сборовъ денегъ или другихъ предметовъ безъ надлежащаго на то разрѣшенія;

17) о порядкѣ производства торговли газетами

и другими произведеніями печати опредѣленными лицами или категоріями ихъ, и

18) о воспрещеніи выхода изъ домовъ на улицу въ опредѣленное время, а равно о недопущеніи пребыванія въ частныхъ квартирахъ и другихъ помѣщеніяхъ постороннимъ лицамъ долѣе опредѣленнаго срока.

Ближайшій анализъ 18-ти пунктовъ ст. 22 проекта приводитъ къ слѣдующимъ выводамъ. Прежде всего, опредѣляя возможное содержаніе обязательныхъ постановленій, проектъ выходитъ далеко за рамки той цѣли, которую онъ ставитъ исключительному положенію. Дѣло идетъ не о „предупрежденіи нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности“, а о всесторонней регламентаціи, въ порядкѣ охраны, такъ называемаго, благочинія, вообще. Въ порядкѣ охраны могутъ быть предписываемы такія правила, какъ „обязательная ѣзда по правой сторонѣ улицы, обязательность интерваловъ между отдѣльными экипажами или возами, ѣдущими обозами и т. п.“ [1]); или такія правила, какъ о закрытіи въ опредѣленные часы и дни торговыхъ и промышленныхъ заведеній (п. 11) [2]).

Въ порядкѣ охраны воспрещается насильствен-

---

[1]) См. Мотивы къ п. 7 ст. 22-ой въ Краткой объяснительной запискѣ, стр. 49.

[2]) Въ 1903 г. министерствомъ вн. д. отмѣнено постановленіе Минскаго губернатора о времени открытія и закрытія торговыхъ и промышленныхъ заведеній, какъ не имѣющее отношенія къ задачамъ охраны (Матеріалы, II, стр. 114).

ное вторженіе въ чужія жилища etc., съ какими бы то ни было цѣлями (п. 15) [1]).

Далѣе, въ интересахъ общественной безопасности, администраціи предоставляется право всесторонней, ни предъ чемъ не останавливающейся, регламентаціи обыденнѣйшихъ проявленій мирной обывательской жизни. Въ этомъ отношеніи особенно замѣчателенъ послѣдній (18-й) пунктъ разсматриваемой статьи: воспрещеніе выхода изъ домовъ на улицы въ опредѣленное время, а равно воспрещеніе пребыванія въ частныхъ квартирахъ и другихъ помѣщеніяхъ постороннимъ лицамъ долѣе опредѣленнаго срока. Нѣтъ необходимости доказывать, что, по своему существу, статья эта санкціонируетъ „насильственное вторженіе“ административнаго произвола въ интимную жизнь всякой, хотя бы и самой мирной, обывательской семьи. По мнѣнію Совѣщанія, въ цѣлесообразности подобнаго постановленія убѣждаетъ „практика послѣдняго времени“. Въ этомъ позволительно усумниться.

Весьма характерной особенностью разсматриваемой статьи является совершенно-исключительная неопредѣленность ея постановленій,—неопредѣленность, которая въ условіяхъ русской дѣйствитель-

---

[1]) Легко себѣ представить обязательное постановленіе, буквально воспроизводящее текстъ п. 15-го ст. 22-ой проекта. Въ такомъ случаѣ, подъ дѣйствіе этого постановленія (3 мѣсяца тюрьмы, 2000 р. штрафа!) подойдетъ и нетерпѣливый кредиторъ, „насильственно вторгшійся“ въ жилище своего неисправнаго должника, требуя уплаты долга.

ности, не можетъ не привести къ послѣдствіямъ чрезвычайно тяжелымъ.

Въ самомъ дѣлѣ, что можетъ быть неопредѣленнѣе, хотя бы, напримѣръ, такихъ запретовъ: „недопущенія стеченія народа на улицахъ, проѣздахъ и общественныхъ мѣстахъ“ (п. 5), или „вызывающаго поведенія по отношенію къ лицамъ, облеченнымъ правительственною властью“ (п. 6), или „воспрещенія всякихъ побужденій къ оставленію работъ отдѣльными лицами, въ томъ числѣ домашней прислугой“, или „недопущенія публикацій, признаваемыхъ опасными для общественнаго спокойствія“ и т. п.?! Замѣтимъ, что до сихъ поръ, при дѣйствіи Положенія 14 августа, само министерство внутреннихъ дѣлъ нерѣдко протестовало противъ той самой неопредѣленности губернаторскихъ постановленій, которая нынѣ санкціонируется министерскимъ законопроектомъ. Такъ, въ 1901 г. министерство предлагаетъ дополнить обязательное постановленіе, изданное Гродненскимъ губернаторомъ, „о воспрещеніи всякихъ сходбищъ, остановокъ и собраній на улицахъ и площадяхъ“ опредѣленнымъ указаніемъ: „для совѣщанія и дѣйствій, противныхъ общественному порядку и спокойствію“. Въ томъ-же 1901 г. министерствомъ отмѣняется постановленіе Таврическаго губернатора „о воспрещеніи публичной оцѣнки и критики дѣйствій полиціи“,—въ виду его неопредѣленности, могущей вызвать рядъ вопросовъ и недоразумѣній“ [1]).

---

[1]) Матеріалы, т. II, стр. 108 и сл.

Нужно ли доказывать, что обязательное постановленіе, воспрещающее—въ самой общей формѣ, рекомендуемой министерскимъ законопроектомъ—в с я к о е побужденіе къ оставленію работъ отдѣльными лицами, въ томъ числѣ домашней прислугой,—имѣло бы почти анекдотическій характеръ: на основаніи такого постановленія любой хозяйкѣ, вздумавшей сманить прислугу обѣщаніемъ лучшаго жалованья у другой хозяйки, грозила бы тюрьма до 3-хъ мѣсяцевъ или денежный штрафъ до 2000 рублей. И эта угроза могла бы пріобрѣсти совершенно реальный характеръ, если бы пострадавшей хозяйкой оказалась супруга какого-нибудь вліятельнаго въ губерніи лица...

Нужно-ли доказывать, что воспрещеніе „публикацій, признаваемыхъ опасными для общественнаго спокойствія“, является, по существу—уже въ силу своей совершенной неопредѣленности—отдачей всей русской печати „на потокъ и разграбленіе“ административному произволу? За всякую публикацію, признаваемую главноначальствующимъ опасной для общественнаго спокойствія,—3 мѣсяца тюрьмы или 2000 р. штрафа. И это—за публикацію, признаваемую вредной не для государственной безопасности, а для, такъ называемаго, общественнаго спокойствія,—за публикацію, лишенную, быть можетъ, какого бы то ни было политическаго значенія.

Замѣтимъ, наконецъ, что разсматриваемою статьею проекта отвергается основное, исторически сложившееся начало дѣйствующаго у насъ права,—то начало, согласно которому ни одинъ налогъ и ни

одна повинность не могутъ быть налагаемы на населеніе иначе, какъ въ законодательномъ порядкѣ.

Можно-бы указать длинный рядъ обязательныхъ постановленій, изданныхъ въ порядкѣ охраны и отмѣненныхъ министерствомъ именно потому, что „ими устанавливается новый налогъ, права на что положеніе объ усиленной охранѣ администраціи не предоставляетъ“ [1]).

Въ частности, вопросъ о возложеніи на домовладѣльцевъ г. Петербурга обязательнымъ постановленіемъ Градоначальника дворницкой повинности, какъ уже указано выше, явился поводомъ къ многолѣтнему конфликту между администраціей, съ одной стороны, и Правительствующимъ Сенатомъ, съ другой. Нынѣ вопросъ этотъ рѣшается проектомъ въ пользу администраціи. Главноначальствующимъ предоставляется право изданія обязательныхъ постановленій объ учрежденіи въ городскихъ поселкахъ ночныхъ сторожей, дворниковъ или иной охраны, въ опредѣленномъ числѣ, съ обращеніемъ расхода по сему предмету не только на счетъ домовладѣльцевъ, но и на городскія средства, и о возложеніи на лицъ, входящихъ въ составъ этой охраны, опредѣленныхъ обязанностей по содѣйствію полиціи въ охраненіи спокойствія и порядка (п. 2).

Можно-ли, послѣ сказаннаго, усумниться въ томъ, что исключительное положеніе оставляетъ далеко за собою не только усиленную, но и чрезвычайную охрану?!...

---

[1]) См. выше стр., 229.

Широко раздвигая рамки указнаго права административной власти, Комиссія опредѣляетъ размѣръ взысканій, налагаемыхъ въ административномъ порядкѣ за нарушеніе обязательныхъ постановленій примѣнительно къ дѣйствующему положенію чрезвычайной охраны: 3 мѣсяца ареста или тюремнаго заключенія и денежная пеня до 2000 рублей (ст. 23).

Какъ извѣстно, въ Положеніи 14 августа мы не находимъ, вообще, какого-либо перечня предметовъ, подлежащихъ регламентаціи въ порядкѣ изданія административныхъ указовъ. При такихъ условіяхъ бланкетный характеръ санкціи, устанавливаемый Положеніемъ для всѣхъ, вообще, указовъ, издаваемыхъ въ порядкѣ охраны, представляется совершенно понятнымъ.

Въ отличіе отъ Положенія, проектъ предлагаетъ исчерпывающій перечень возможныхъ указовъ. И тѣмъ не менѣе, санкція этихъ указовъ,— весьма различныхъ по своему значенію, по важности устанавливаемыхъ ими запретовъ,—остается, по прежнему, бланкетной. За храненіе частными лицами взрывчатыхъ веществъ и за ненадлежащій порядокъ движенія по улицамъ—одинаково полагается до 3-хъ мѣсяцевъ тюрьмы и до 2000 руб. штрафа.

Намъ думается, что, если ужъ сочинять административно-карательный кодексъ, то и въ этомъ кодексѣ надлежало-бы провести, хотя-бы отчасти, принципъ индивидуализаціи карательныхъ мѣръ. Нельзя же, въ самомъ дѣлѣ, произволъ доводить до абсурда.

Самый размѣръ взысканій чрезвычайно высокъ.

Положеніе чрезвычайной охраны, кромѣ тюремнаго заключенія, допускаетъ заключеніе въ крѣпости; проектъ заключеніе въ крѣпости отмѣняетъ, „такъ какъ крѣпостной режимъ во многихъ отношеніяхъ слабѣе тюремнаго [1]).

По положенію чрезвычайной охраны maximum штрафа доходитъ до 3000 руб.; въ дѣйствительности, однако, насколько намъ извѣстно, штрафъ выше 1000 рублей никогда, или почти никогда на практикѣ не примѣняется. По проекту maximum штрафа равняется 2000 рублей. По словамъ объяснительной записки, размѣръ этотъ установленъ „въ соотвѣтствіе съ постановленіями уголовнаго уложенія“ [2]).

Въ уложеніи, дѣйствительно, имѣются двѣ статьи, карающія штрафомъ до 2000 рублей,— ст. 322, предусматривающая производство содержателемъ банкирскаго заведенія или мѣняльной лавки воспрещенной сдѣлки, и ст. 330, предусматривающая совершеніе недозволенныхъ операцій завѣдывающимъ или распоряжающимся дѣлами кредитнаго установленія, акціонернаго общества и т. под. Самый характеръ дѣяній, влекущихъ за собою, по уложенію, 2-хъ тысячное взысканіе, неопровержимо доказываетъ, что о какомъ-бы то ни

---

[1]) Краткая объяснительная записка, стр. 53.

[2]) Тамъ же.

было „соотвѣтствіи“ проекта уголовному уложенію не можетъ быть и рѣчи [1]).

Въ настоящее время, по положенію усиленной охраны, неисполненіе обязательныхъ постановленій, издаваемыхъ мѣстной администраціей, влечетъ за собою арестъ до 3-хъ мѣсяцевъ, или денежную пеню до 500 рублей; причемъ генералъ-губернаторамъ предоставляется право уполномочивать на разрѣшеніе дѣлъ о нарушеніи постановленій подчиненныхъ имъ начальниковъ губерній и градоначальниковъ. Наоборотъ, по положенію чрезвычайной охраны, дѣла о нарушеніи обязательныхъ постановленій, поскольку они влекутъ за собою болѣе суровое взысканіе—тюрьму вмѣсто ареста, или денежный штрафъ свыше 500 руб.—должны быть разрѣшаемы непосредственно главноначальствующимъ. По проекту, всѣ, безъ исключенія, взысканія, по уполномочію главноначальствующихъ, могутъ быть налагаемы подчиненными имъ губернаторами, градоначальниками, или оберъ-полиціймейстерами.

Когда издавалось Положеніе 1881 года, самое понятіе неприкосновенности личности являлось чуждымъ и неизвѣстнымъ нашему административному праву. Въ настоящее время личная не-

---

[1]) Цитированныя выше статьи уложенія—ст. 322, ч. 2 и 330, ч. 3, въ случаѣ повторенія указанныхъ въ означенныхъ статьяхъ проступковъ, устанавливаютъ денежную пеню до 3000 рублей. Такимъ образомъ, остается совершенно не понятнымъ, почему „въ соотвѣтствіе съ постановленіями уголовнаго уложенія“ Комиссія остановилась на 2000 руб.

прикосновенность гражданина санкціонируется Основными Законами. И тѣмъ не менѣе, даже составители Положенія 1881 года, какъ этому ни трудно повѣрить, съ бо́льшимъ уваженіемъ отнеслись къ неприкосновенности личности, нежели Комиссія подъ предсѣдательствомъ т. с. Макарова,— Комиссія, писавшая свой исключительный законъ для „обновленной“, конституціонной Россіи.

§ 6.

Наряду съ правомъ изданія обязательныхъ постановленій, проектъ сохраняетъ за главноначальствующимъ право, предоставляемое главноначальствующимъ дѣйствующимъ военнымъ положеніемъ, обращать къ административному разсмотрѣнію дѣла о преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ уголовнымъ закономъ.

Согласно ст. 25-ой проекта, дѣла о всякихъ преступныхъ дѣяніяхъ, за которыя въ уголовномъ законѣ опредѣлено наказаніе, не превышающее трехмѣсячнаго тюремнаго заключенія или денежнаго взысканія до 2000 рублей, и объ изъятіи коихъ изъ вѣдомства судовъ заранѣе объявлено главноначальствующимъ, обращаются къ административному разсмотрѣнію, съ наложеніемъ на виновныхъ взысканій, указанныхъ въ ст. 23 Положенія, съ тѣмъ, однако, условіемъ, чтобы такія взысканія не превышали размѣра наказаній, устанавливаемыхъ за эти преступныя дѣянія въ законѣ уголовномъ. Разрѣшеніе вышеуказанныхъ дѣлъ главноначальствующій можетъ поручать

подчиненнымъ ему губернаторамъ, градоначальникамъ и оберъ-полиціймейстерамъ.

Замѣтимъ, прежде всего, что съ введеніемъ въ дѣйствіе въ полномъ объемѣ уголовнаго уложенія разсматриваемое правило проекта должно потерять значительную долю своего смысла. Въ огромномъ большинствѣ случаевъ уголовное уложеніе назначаетъ тюрьму безъ срока, предоставляя, такимъ образомъ, суду опредѣлять этотъ срокъ въ предѣлахъ отъ двухъ недѣль до одного года. Во всѣхъ этихъ случаяхъ изъятіе дѣла изъ вѣдомства судовъ не можетъ имѣть мѣста, такъ какъ наказаніе, опредѣленное въ законѣ за соотвѣтственное преступное дѣяніе, превышаетъ трехмѣсячное тюремное заключеніе. Тюрьма на срокъ не свыше 3-хъ мѣсяцевъ назначается въ совершенно исключительныхъ случаяхъ,—и притомъ въ такихъ, которыя никакого отношенія къ задачамъ охраны не имѣютъ [1]). Такимъ образомъ, реальное значеніе можетъ единственно имѣть назначеніе за общеуголовные проступки, въ административномъ порядкѣ, денежной пени,—и притомъ въ размѣрѣ не свыше пятисотъ рублей, такъ какъ болѣе значительная пеня, въ размѣрѣ до 2000 руб., назначается уложеніемъ въ совершенно исключительныхъ случаяхъ [2]).

Конечно, и это право является серьезнымъ орудіемъ въ рукахъ административной власти.

---

[1]) Ст. 86 уг. ул. (совращеніе въ магометанство, іудейство и язычество); ст. 276 уг. ул. (профессіональное нищенство).

[2]) См. в ы ш е. стр. 328 прим.

Какую же цѣль имѣетъ въ виду проектъ, предоставляя администраціи разсматриваемое право?

Повидимому, цѣль эта не можетъ заключаться въ усиленіи уголовной репрессіи, такъ какъ, по проекту, взысканія, налагаемыя въ административномъ порядкѣ, не должны превышать размѣра наказаній, установленныхъ уголовнымъ закономъ,—хотя, впрочемъ, въ административномъ порядкѣ, можетъ быть назначаемъ максимумъ установленнаго закономъ наказанія въ тѣхъ случаяхъ, когда судъ ограничили бы назначеніемъ минимума его. Прямая и непосредственная цѣль разсматриваемой мѣры заключается, однако, въ ускореніи и упрощеніи репрессіи,—въ упраздненіи судебныхъ гарантій, тѣхъ формальностей, которыми неизбѣжно обставлено разсмотрѣніе дѣла судомъ.

Какъ извѣстно, примитивное правосознаніе относится, вообще, отрицательно къ формальностямъ судебной процедуры; оно не понимаетъ, что эти „формальности“ являются необходимымъ условіемъ отысканія судебной истины,—условіемъ, гарантирующимъ не только наказаніе виновныхъ, но и оправданіе невинныхъ [1]).

---

[1]) Срв. прекрасныя слова Benjamin Constant'a, Cours de Politique (éd. Pagès) I, стр. 298. „Ce qui préserve de l'arbitraire, c'est l'observance des formes. Les formes sont les divinités tutélaires des associations humaines; les formes sont les seules protectrices de l'innocence, les formes sont les seules relations des hommes entre eux. Tout est obscur d'ailleurs; tout est livré à la conscience solitaire, à l'opinion vacillante. Les formes seules sont en évidence, c'est aux formes seules que l'opprimé peut en appeler“.

Мы не можемъ понять, почему при исключительномъ положеніи необходима замѣна суда административной расправой, даже въ маловажныхъ дѣлахъ обывательской жизни, никакого отношенія къ „политикѣ“ не имѣющихъ. Если судебное разбирательство медленно, его можно ускорить; если суды оправдываютъ виновныхъ,—значитъ, въ Россіи нѣтъ суда; если суды оправдываютъ невинныхъ,—такъ развѣ интересы безопасности и порядка требуютъ осужденія невинныхъ?..

Замѣтимъ, что въ случаяхъ, разсматриваемыхъ нами, административная расправа примѣняется не къ преступленіямъ, а къ проступкамъ,—въ большинствѣ случаевъ, совершенно незначительнымъ. Пусть даже „великія бѣдствія требуютъ великихъ средствъ“. Но зачѣмъ торговать административнымъ произволомъ въ розницу, отпускать его золотниками, подрывать въ населеніи—въ его широкихъ и мирныхъ обывательскихъ кругахъ—уваженіе и довѣріе къ суду?..

Проектъ исключительнаго положенія превращаетъ судъ въ какое то еле-терпимое учрежденіе. Идеалъ суда—губернаторская расправа; суды же существуютъ только потому, что за недостаткомъ времени губернаторъ не можетъ копаться во всѣхъ, безъ исключенія, мелкихъ обывательскихъ дрязгахъ.

§ 7.

Весьма существенной особенностью проекта является новая постановка вопроса о преданіи невоенныхъ военному суду.

Самая необходимость военной юстиціи въ глазахъ Комиссіи является истиной, не нуждающейся въ доказательствахъ. Вопросъ заключается въ томъ, слѣдуетъ ли передачу дѣлъ на разсмотрѣніе военнаго суда ставить въ зависимость отъ усмотрѣнія главноначальствующаго, или же надлежитъ точно указать въ законѣ, какія именно дѣла должны быть обязательно передаваемы на разсмотрѣніе военныхъ судовъ?

Комиссія, съ своей стороны, склоняется ко второй альтернативѣ, главнымъ образомъ, по слѣдующимъ соображеніямъ [1]). Прежде всего, практика показываетъ, что правомъ преданія военному суду главные начальники мѣстностей, состоящихъ въ исключительномъ положеніи, пользуются не вездѣ одинаково, и тогда какъ въ одной мѣстности извѣстнаго рода преступленія всегда передаются военному суду, и, слѣдовательно, наказываются чрезвычайно строго, до примѣненія смертной казни включительно, въ другой—тѣ же преступленія разсматриваются гражданскими судами и наказываются гораздо слабѣе. Иначе и быть не можетъ: разъ та или другая исключительная мѣра предоставлена усмотрѣнію даннаго лица,—свойственныя послѣднему особыя воззрѣнія, характеръ и другія, чисто личныя, качества всегда будутъ имѣть рѣшающее значеніе: человѣкъ мягкій будетъ избѣгать примѣненія наиболѣе тяжкихъ каръ; человѣкъ же твердый и суровый будетъ, наоборотъ, пользо-

---

[1]) Краткая объяснительная записка, стр. 59 и сл.

ваться ими иногда и безъ достаточныхъ основаній и слишкомъ часто. Поэтому, отмѣна существующаго нынѣ порядка способствовала бы только устраненію произвола, что является главною задачей законопроекта (!?).

Не слѣдуетъ, кромѣ того, упускать изъ виду, что допускаемая по закону факультативность передачи отдѣльныхъ дѣлъ на разсмотрѣніе военнаго суда вызываетъ нерѣдко нежелательныя предположенія о томъ, будто передача даннаго дѣла обусловлена небезпристрастнымъ отношеніемъ главнаго начальника къ тому или иному подсудимому. Обстоятельство это возбуждаетъ въ средѣ сторонниковъ и близкихъ къ подсудимому лицъ чувства озлобленія, вражды, а иногда и мстительности въ отношеніи къ главному начальнику. Необходимо, въ огражденіе послѣдняго отъ подобнаго рода неосновательныхъ подозрѣній, обусловить всѣ случаи изъятія опредѣленнаго рода дѣлъ изъ общей ихъ подсудности опредѣленнымъ указаніемъ закона, устранивъ возможность личнаго усмотрѣнія.

Въ виду вышеизложенныхъ соображеній, Комиссіей составленъ длинный перечень преступныхъ дѣяній, дѣла по коимъ, въ изъятіе отъ обычной ихъ подсудности, о б я з а т е л ь н о передаются на разсмотрѣніе военныхъ судовъ, съ примѣненіемъ къ нимъ порядка производства дѣлъ, установленнаго для военнаго времени.

Необходимо замѣтить, что по вопросу о военномъ судѣ, какъ и по цѣлому ряду другихъ вопросовъ, Комиссія т. с. Макарова рѣшительнымъ

образомъ разошлась съ тѣми выводами, къ которымъ пришло Совѣщаніе ген.-ад. Игнатьева.

Какъ уже указано выше, по мнѣнію Совѣщанія, нѣтъ основанія подчинять военнымъ судамъ разборъ дѣлъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, не могущихъ влечь за собою присужденія къ смертной казни. Такія преступленія должны оставаться, и при дѣйствіи военнаго положенія, въ подсудности обыкновенныхъ судовъ, тѣмъ болѣе, что за общеуголовныя преступленія воинскій уставъ о наказаніяхъ налагаетъ, по общему правилу, тѣ-же самыя наказанія, какъ и уложеніе о наказаніяхъ [1]).

---

[1]) Журналъ особаго совѣщанія, стр. 47. По мнѣнію прокурора харьковской суд. палаты С. С. Хрулева (см. его Записку въ Матеріалахъ, ч. XI стр. 8), передача дѣлъ на разсмотрѣніе военнаго суда, какъ мѣра обычнаго управленія, должна быть совершенно отмѣнена; передача нѣкоторыхъ уголовныхъ дѣлъ военному суду вообще можетъ имѣть значеніе при народномъ возстаніи, мятежѣ, организаціи террористическихъ актовъ и т. под.,—но только въ томъ случаѣ, если за преступное дѣяніе, переданное на разсмотрѣніе военнаго суда, непремѣнно полагается смертная казнь.—Въ одномъ изъ своихъ рѣшеній (1887 г., № 117) Главный военный судъ, желая доказать, что преданіе военному суду по ст. 17 Положенія 14 августа влечетъ за собою назначеніе виновнымъ смертной казни, приводитъ слѣдующій рѣшающій аргументъ. „Наконецъ, если бы передача дѣла въ военные суды устанавливалась съ исключительной цѣлью изъятія изъ подсудности общимъ судамъ Имперіи (а не съ цѣлью назначенія наказанія по ст. 279 воинск. уст. наказ.), то въ такомъ случаѣ разсмотрѣніе этихъ дѣлъ въ порядкѣ судопроизводства военнаго времени не нашло бы себѣ оправданія". (См. Кузьминъ-Караваевъ, l. c., стр. 229).

Совершенно иного мнѣнія—однако, безъ какихъ бы то ни было соображеній въ его пользу—держится Комиссія т. с. Макарова.

Такъ, по проекту Комиссіи, военному суду—кромѣ нѣкоторыхъ особыхъ дѣяній, совершаемыхъ во время военныхъ дѣйствій,—подлежатъ:

1) дѣла о бунтѣ противъ верховной власти и о преступныхъ дѣяніяхъ противъ священной особы Императора и членовъ императорскаго дома (ст. ст. 99—102, 103 ч. 1 и 2, 105, 106 ч. 1 и 2 Угол. Улож. 22 марта 1903 г.), о государственной измѣнѣ (ст. ст. 108—118), о смутѣ [ст. ст. 121, 123, 125, 126, 127, 128 (въ части, касающейся сообществъ, указанныхъ въ ст. ст. 125 и 126), 128—132, 134], о противодѣйствіи правосудію (ст. ст. 163, 164, 166 ч. 2, 168 ч. 3, 173 ч. 4);

2) дѣла о сопротивленіи властямъ, о явномъ нападеніи на часового или военный караулъ или сопротивленіи имъ, а равно объ оскорбленіи часовыхъ или караула, или тюремной стражи при исполненіи или вслѣдствіе исполненія ими обязанностей службы (ст. ст. 263—272 и 286[1] улож. о наказ. угол. и исправ.);

3) дѣла о составленіи злонамѣренныхъ шаекъ (ст. ст. 924 и 925 улож. о нак.);

4) дѣла объ убійствѣ, покушеніи на убійство, нанесеніи ранъ и увѣчій и тяжкихъ побоевъ должностнымъ лицамъ, а равно чинамъ войска и полиціи при исполненіи ими обязанностей службы или по поводу сего исполненія;

5) дѣла о совершенныхъ по политическимъ побужденіямъ убійствахъ, разбояхъ, поджогахъ, а

равно объ истребленіи и поврежденіи чужого имущества взрывомъ пороха, газа или удобовоспламеняющагося вещества или потопленіемъ, и о покушеніи на сіи преступленія;

6) дѣла объ учиненіи скопищемъ предусмотрѣнныхъ ст. 269 улож. о наказ. нападеній и вторженій, сопровождавшихся убійствомъ, нанесеніемъ ранъ, побоевъ или поджогами;

7) дѣла объ умышленномъ поврежденіи желѣзной дороги (ст. 1081 и 1082 улож. о наказ.), телеграфа, телеграфическаго сообщенія или телефонныхъ линій, устроенныхъ какъ распоряженіемъ и на средства правительства, такъ и съ разрѣшенія его общественными учрежденіями и частными обществами и лицами (ст. 1140—1148 улож. о наказ.), а также о покушеніи на означенныя преступныя дѣянія;

8) дѣла объ изготовленіи, пріобрѣтеніи храненіи, ношеніи и сбытѣ, безъ надлежащаго разрѣшенія, взрывчатыхъ веществъ и снарядовъ (отд. I Высоч. утв. 9 февр. 1906 г. мнѣнія Г'осуд. Совѣта, собр. узак., ст. 306) и, наконецъ,

9) дѣла объ участіи въ преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ 2 дек. 1905 г. о забастовкахъ въ предпріятіяхъ, имѣющихъ общественное или государственное значеніе, а равно въ учрежденіяхъ правительственныхъ (собр. узак. 1905 г., ст. 1923).

Для того, чтобы уяснить себѣ, въ какой мѣрѣ приведенными постановленіями законопроекта расширяется сфера военной юстиціи, до какихъ чудовищныхъ размѣровъ это расширеніе доходитъ,

достаточно обратить вниманіе хотя бы на одно—совершенно невѣроятное—постановленіе проекта: всѣ, безъ исключенія, дѣла по знаменитой 129 ст. угол. улож. — дѣла писателей, редакторовъ, издателей, книгопродавцевъ и типографовъ, дѣла о преступленіяхъ мысли, о преступной тенденціи (délit de tendence) произведеній печати,—всѣ эти дѣла подлежатъ обязательно разсмотрѣнію военныхъ судовъ!

Трудно рѣшить, дѣйствительно ли мы имѣемъ дѣло съ законопроектомъ, созданнымъ путемъ коллегіальнаго обсужденія, разсчитывающимъ на успѣхъ въ Госуд. Думѣ и въ Госуд. Совѣтѣ, или предъ нами—галлюцинаціи разстроеннаго воображенія, бредъ человѣка, одержимаго маніей преслѣдованія...

Врядъ ли необходимо доказывать совершенную невозможность разсматриваемыхъ постановленій законопроекта. Отмѣтимъ одинъ только фактъ. Согласно военно-судебному уставу, по дѣламъ печати—за исключеніемъ тѣхъ случаевъ, когда нарушеніе законовъ о печати соединено съ нарушеніемъ обязанностей военной службы—военнослужащіе, въ отступленіе отъ коренного правила военной подсудности, изложеннаго въ ст. 244-ой устава, подлежатъ вѣдѣнію уголовнаго суда гражданскаго вѣдомства, съ соблюденіемъ правилъ соотвѣтственныхъ статей (ст. ст. 1213^{1}—1213^{17}) устава уголовнаго судопроизводства [1]). По мнѣнію проф. В. М. Володимірова,

[1]) Ст. 1275 воен.-судеб. уст.

основаніемъ къ такому изъятію послужило особое свойство дѣлъ этого рода, особенности личнаго состава военныхъ судовъ, отсутствіе непосредственной связи между преступленіями печати и интересами военной службы, наконецъ, большая компетентность въ обсужденіи дѣлъ этого рода общаго суда [1]). И тѣмъ не менѣе, проектъ не задумывается подчинить разсмотрѣнію военныхъ судовъ преступленія не-военныхъ, совершаемые путемъ печати,--аналогичныя преступленіямъ,по отношенію къ которымъ военно-судебный уставъ признаетъ некомпетентность военныхъ судовъ.

Наряду съ преступленіями, предусмотрѣнными ст. 129-ой угол. уложенія разсмотрѣнію военныхъ судовъ, по проекту, подлежитъ: участіе въ публичномъ скопищѣ, завѣдомо собравшемся съ цѣлью заявить сочувствіе ученію, стремящемуся къ насильственному разрушенію существующаго въ государствѣ общественнаго строя, или послѣдователю такого ученія (ст. 121 угол. улож.); участіе въ сообществѣ, завѣдомо поставившемъ цѣлью своей дѣятельности возбужденіе вражды между отдѣльными частями или классами населенія, между сословіями или между хозяевами и рабочими (ст. 125), рядъ другихъ,—въ такой же мѣрѣ трудно уловимыхъ,—преступныхъ дѣяній, искусственно созданныхъ законодателемъ, простое констатированіе которыхъ требуетъ огромныхъ спеціальныхъ знаній, продолжительнаго судейскаго опыта...

---

[1]) В. М. Володимировъ, Руководство къ изученію военно-судебнаго устава (1896), стр. 248 и сл.

По словамъ объяснительной къ проекту записки, обязательность преданія военному суду установлена, между прочимъ, потому, что въ настоящее время „твердый и суровый“ главноначальствующій пользуется иногда своимъ правомъ преданія суду безъ достаточныхъ основаній и слишкомъ часто. Мы не знаемъ, однако, ни одного случая, когда бы, главноначальствующимъ были преданы военному суду, хотя бы, напримѣръ, редакторы газетъ, привлеченные къ отвѣтственности по 129 ст. угол. улож. „Твердость и суровость“ любого генералъ-губернатора—ничто по сравненію съ „твердостью и суровостью“ составителей законопроекта.

Какъ уже указано выше, къ числу дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію военнаго суда, проектъ относитъ, между прочимъ, дѣла о совершенныхъ по политическимъ побужденіямъ убійствахъ, разбояхъ, поджогахъ и т. под.

Придавая важное значеніе включенію въ перечень этого нумера, Комиссія не могла, однако, не обратить вниманія на неопредѣленность употребленнаго въ немъ выраженія: „по политическимъ побужденіямъ“, и трудность установить съ несомнѣнностью наличность въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ этого признака преступленія. Комиссію успокаиваютъ, однако, соображенія двоякаго рода: съ одной стороны, терминъ „по политическимъ побужденіямъ“ введенъ уже въ наше законодательство ст. 1031 уст. угол. судопр., а съ другой,—военный судъ, не усмотрѣвъ въ переданномъ ему дѣлѣ признаковъ того, что убійство было совершено по политическимъ побужденіямъ, не

лишенъ возможности передать его въ подлежащій судъ гражданскаго вѣдомства [1]).

Первое соображеніе—въ счетъ не идетъ. Болѣе, чѣмъ печально, что подобный „терминъ“ уже введенъ въ наше законодательство; во всякомъ случаѣ, въ уставѣ уголовнаго судопроизводства онъ менѣе опасенъ, чѣмъ въ исключительномъ законѣ.

Что касается права военнаго суда прекратить у себя производство по не-политическому дѣлу и передать его въ подлежащій судъ гражданскаго вѣдомства,—то подобное право болѣе, чѣмъ проблематично. Согласно ст. 724-ой военно-судеб. устава, со вступленіемъ дѣла въ судъ, послѣдній не вправѣ входить въ разсмотрѣніе подсудности и порядка производства дѣла, по которому состоялось распоряженіе о преданіи обвиняемаго суду; только въ рѣдкихъ случаяхъ обнаруженія новыхъ обстоятельствъ, не бывшихъ въ виду при распоряженіи о преданіи суду, но имѣющихъ вліяніе на дальнѣйшее направленіе дѣла, суду предоставляется право пріостановить производство и передать дѣло военному прокурору, для сообщенія о семъ, по принадлежности, тому военному начальнику, отъ власти котораго зависитъ преданіе обвиняемаго суду.

Необходимо замѣтить, что практика главнаго военнаго суда, по толкованію ст. 724-ой уст., отличается значительнымъ непостоянствомъ. Въ то время, какъ рѣшеніе за 1887 г. № 111 подъ упо-

---

[1]) Краткая объясн. записка, стр. 63, прим.

минаемыми въ 724-ой статьѣ новыми обстоятельствами понимаетъ не только обстоятельства, обнаруженныя въ моментъ внесенія обвинительнаго акта въ судъ, но и тѣ, которыя уже имѣлись въ предварительномъ производствѣ, но на которыя не было обращено надлежащаго вниманія, или которымъ было придано неправильное значеніе,—другое позднѣйшее рѣшеніе за 1892 г. № 12 чрезвычайно ограничиваетъ разсматриваемое право суда. По совершенно правильному мнѣнію проф. В. М. Володимірова, второе рѣшеніе гораздо болѣе соотвѣтствуетъ точному смыслу ст. 724-ой устава [1]).

Такимъ образомъ, если бы даже допустить обязательную передачу на разсмотрѣніе военнаго суда предусмотрѣнныхъ проектомъ общихъ преступленій,—совершаемыхъ „по политическимъ побужденіямъ“, то, во всякомъ случаѣ, надлежало бы въ самомъ проектѣ категорически указать на право суда, прекративъ у себя производство по дѣлу, не имѣющему политическаго характера, передать это дѣло въ подлежащій судъ гражданскаго вѣдомства.

Какъ и въ настоящее время, преданіе военному суду, по проекту, сопровождается—въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ — назначеніемъ виновнымъ повышеннаго наказанія. Лица, признанныя виновными въ преступленіяхъ, указанныхъ въ п. п. 4 и 8 вышеприведеннаго перечня, приговариваются къ смертной казни (ст. 28). Главноначаль-

---

[1]) В. М. Володимировъ, l. c., стр. 326 и сл.

ствующему принадлежитъ право не давать направленія въ кассаціонномъ порядкѣ дѣламъ по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, перечисленныхъ выше, а также и утвержденіе приговоровъ военнаго суда по дѣламъ этого рода (ст. 29).

Изъ всѣхъ полномочій, предоставляемыхъ проектомъ въ разсматриваемой области главноначальствующимъ, быть можетъ, наиболѣе серьезныя возраженія вызываетъ принадлежащее генералъ-губернаторамъ и въ настоящее время право отмѣны кассаціоннаго производства.

Цѣлесообразность подобнаго права обыкновенно доказывается ссылкой на необходимость, въ исключительныхъ случаяхъ, исключительной быстроты уголовной репрессіи.

Однако, какъ уже указывалось Игнатьевскимъ совѣщаніемъ, представленіе объ особой быстротѣ производства въ военныхъ судахъ лишь до нѣкоторой степени соотвѣтствуетъ дѣйствительности [1]).

На практикѣ сплошь и рядомъ наблюдается весьма значительная медленность въ рѣшеніи дѣлъ военными судами, несмотря на сокращенныя формы судопроизводства, лишающія обвиняемыхъ наиболѣе существенныхъ и элементарныхъ гарантій. Достаточно указать, что только въ настоящее время военными судами „ликвидируется“ множество дѣлъ, возбужденныхъ еще въ 1905 г., въ самые яркіе дни революціоннаго движенія [2]).

---

[1]) Журналъ особаго совѣщанія стр. 46.

[2]) Для примѣра сошлемся на дѣло о газенпотскомъ возстаніи, о митавскомъ штурмѣ, о второмъ туккумскомъ возстаніи и мн. др.

Страшно подумать, что людямъ приходится по два и по три года ожидать приведенія въ исполненіе почти предрѣшенной преданіемъ военному суду смертной казни. Предъ лицомъ подобныхъ фактовъ ссылка на невозможность кратковременной отсрочки, вызываемой кассаціоннымъ производствомъ, никого, разумѣется, убѣдить не можетъ. А между тѣмъ, не слѣдуетъ забывать, что кассаціонная ревизія производства является единственнымъ способомъ устраненія и исправленія судебныхъ ошибокъ, нерѣдко непоправимыхъ по характеру послѣдствій, связанныхъ съ ними.

По совершенно справедливому замѣчанію проф. В. Д. Кузьмина-Караваева, предоставленное высшей военной власти право отмѣнять кассаціонное производство имѣетъ совершенно опредѣленный смыслъ. Это право установлено для судовъ въ военное время, подъ которымъ разумѣется время войны съ иностранными государствами. Оно установлено для тѣхъ условій, въ которыхъ находился Портъ-Артуръ во время осады. Тамъ, если-бъ не было права отмѣнять кассаціонное производство, ни одинъ преступникъ не могъ-бы ни за какое дѣяніе понести наказаніе [1]). Но есть-ли хоть какое нибудь основаніе для отмѣны кассаціоннаго производства во время, такъ называемыхъ, „внутреннихъ волненій“, когда нѣтъ ни вооруженнаго возстанія, ни даже перерыва въ сообщеніяхъ?

---

[1]) Стеногр. отчетъ Госуд. Думы, I созыва, стр. 902.

Не подлежитъ никакому сомнѣнію, что, ни съ какой точки зрѣнія, какъ общее правило исключительнаго положенія, право отмѣны кассаціоннаго производства, не можетъ и не должно имѣть мѣста.

§ 8.

Намъ остается сказать еще нѣсколько словъ о проектируемомъ Комиссіей порядкѣ обжалованія распоряженій главноначальствующаго.

По мнѣнію Комиссіи, вообще, возможно направленіе жалобы на главноначальствующаго либо въ Совѣтъ Министровъ, либо въ Правительствующій Сенатъ, либо министру внутреннихъ дѣлъ, военному министру и намѣстнику Его Императорскаго Величества на Кавказѣ, по принадлежности.

Первыя два рѣшенія вопроса признаны Комиссіей не цѣлесообразными: во-первыхъ, потому, что оба упомянутыя высшія государственныя учрежденія оказались-бы крайне обремененными дѣлами по разсмотрѣнію правильности дѣйствій главноначальствующихъ, и, во-вторыхъ, потому, что Правительствующій Сенатъ лишенъ возможности рѣшать поступающія на его разсмотрѣніе жалобы въ, болѣе или менѣе, короткій срокъ, а между тѣмъ возможны случаи, когда немедленная отмѣна того или другого распоряженія главноначальствующаго представится необходимой [1]).

---

[1]) Краткая объяснит. записка, стр. 67.

Признавая, такимъ образомъ, единственно допустимымъ направленіе жалобъ къ министру внутреннихъ дѣлъ, проектъ предоставляетъ означенному министру, а равно замѣняющимъ его въ соотвѣтственныхъ случаяхъ военному министру и кавказскому намѣстнику, право, признавъ жалобу основательной, входить въ Совѣтъ Министровъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ обжалованныхъ распоряженій. Въ случаѣ-же признанія жалобы неосновательной, министру внутреннихъ дѣлъ предоставляется оставлять ее безъ послѣдствій, причемъ обжалованіе такихъ постановленій министра Правительствующему Сенату допускается исключительно только тогда, когда министръ оставитъ безъ послѣдствій жалобу на такое распоряженіе главноначальствующаго, которое выходитъ изъ предѣловъ предоставленныхъ ему полномочій (ст. ст. 32—34).

Въ вышеприведенныхъ разсужденіяхъ Комиссіи бросается, прежде всего, въ глаза совершенно неправильная постановка вопроса. Повидимому Комиссія полагаетъ, что ей приходится выбирать между двумя порядками обжалованія,—въ Правительствующій Сенатъ, или министру внутреннихъ дѣлъ; выбирая между этими порядками, Комиссія отдаетъ предпочтеніе второму.

Въ дѣйствительности, оба эти порядка и могутъ, и должны существовать одновременно. Неужели, въ самомъ дѣлѣ, Комиссія не различаетъ два существенно различныхъ порядка обжалованія, — жалобу по начальству отъ судебно-административнаго иска?

Само собою разумѣется, что жалоба на нецѣлесообразныя дѣйствія главноначальствующаго, въ порядкѣ іерархической подчиненности, должны быть приносимы министру внутреннихъ дѣлъ и чрезъ его посредство Совѣту Министровъ.

Въ отличіе отъ жалобъ по начальству, иски объ отмѣнѣ *незаконныхъ* распоряженій главноначальствующаго должны быть приносимы Правительствующему Сенату, какъ органу административной юстиціи, высшему въ Имперіи хранителю законности. Лишать гражданъ принадлежащаго имъ нынѣ, хотя и не въ полномъ объемѣ [1]), права обжалованія въ Правительствующій Сенатъ незаконныхъ распоряженій главноначальствующаго,— это значитъ санкціонировать преступный произволъ власти, какъ необходимое средство борьбы съ преступнымъ произволомъ враждебнаго власти населенія.

Весьма поучительны тѣ соображенія, которыя заставляютъ Комиссію высказаться противъ обжалованія незаконныхъ распоряженій главноначальствующаго въ Правительствующій Сенатъ.

Прежде всего, Сенатъ оказался-бы „крайне обремененнымъ дѣлами по разсмотрѣнію правильности дѣйствій главноначальствующихъ“. Какая характерная обмолвка! Комиссія забываетъ свои собственныя прекрасныя слова, разсыпанныя на всемъ протяженіи объяснительной записки къ проекту, о необходимости дѣйствительной исключительности исключительныхъ положеній, объ опас-

[1]) См. выше, стр. 191 и сл.

ности возрожденія широкаго примѣненія исключительныхъ законовъ. Она исходитъ изъ существующаго порядка; она полагаетъ, что и впредь исключительное положеніе—драконовское исключительное положеніе, сочиненное ею—останется общимъ, повсемѣстнымъ и постояннымъ режимомъ управленія Россіей—и потому она боится чрезмѣрнаго обремененія дѣлами Правительствующаго Сената.

Не менѣе характерно другое соображеніе. Комиссія съ особой заботливостью относится къ интересамъ населенія. Обжалованіе въ Правительствующій Сенатъ сопряжено съ неизбѣжной проволочкою времени; поэтому Комиссія предлагаетъ другой. . . . гораздо болѣе сложный путь: сначала — жалоба министру, а потомъ на отказъ министра—жалоба въ Правительствующій Сенатъ.

И, наконецъ, самый объемъ искового права..... Постановленіе министра можетъ быть обжаловано въ Сенатъ только въ томъ случаѣ, если имъ оставлена безъ послѣдствій жалоба на такое распоряженіе главноначальствующаго, которое выходитъ изъ предѣловъ предоставленныхъ ему полномочій.

Но—что дѣлать, если полномочія главноначальствующаго почти безграничны?!. Вѣдь не станетъ-же главноначальствующій налагать трехъ-тысячныхъ штрафовъ, если и двухъ тысячъ болѣе чѣмъ достаточно для того, чтобы изъ десяти „преступниковъ“ разорить девять.

Для того, чтобы проектируемое Комиссіей ограниченіе судебно - административнаго контроля имѣло хоть какой нибудь смыслъ, необходима

возможно-точная опредѣленность предоставленныхъ главноначальствующему полномочій. Мы думаемъ, что проектъ исключительнаго положенія, каково бы ни было его содержаніе, долженъ начинаться статьей: „Исключительныя полномочія предоставляемыя настоящимъ закономъ главноначальствующему, могутъ быть осуществляемы имъ единственно въ цѣляхъ охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія". Только въ такомъ случаѣ, судебно-административный контроль Сената можетъ явиться дѣйствительной гарантіей противъ возможныхъ злоупотребленій чрезвычайными полномочіями со стороны мѣстной административной власти.

§ 9.

Ближайшее разсмотрѣніе проекта исключительнаго положенія приводитъ насъ къ слѣдующимъ выводамъ.

Никакихъ гарантій противъ превращенія исключительнаго закона въ законъ постоянный проектъ не создаетъ. Съ полнымъ основаніемъ можно думать, что и послѣ реформы исключительное положеніе останется общимъ, повсемѣстнымъ и постояннымъ, административнымъ режимомъ.

По характеру чрезвычайныхъ полномочій, предоставляемыхъ власти, исключительное положеніе проекта оставляетъ далеко за собою военное положеніе дѣйствующаго законодательства. Имъ создается царство безграничнаго произвола,—создается невыносимый административный гнетъ надъ безправнымъ и беззащитнымъ населеніемъ. Судъ

низводится проектомъ на степень терпимаго учрежденія; мѣсто суда заступаетъ административная и военная расправа. Печатное слово подчиняется цензурѣ полицейскаго участка. Не борьба съ крамолой,—безпощадная борьба съ общественностью является цѣлью проекта.

Законопроектъ объ исключительномъ положеніи для того, чтобы позолотить пилюлю, вносится въ Думу одновременно съ законопроектомъ о неприкосновенности личности. Намъ хотѣлось бы, въ заключеніе, указать на огромную опасность одновременнаго принятія того и другого законопроекта.

Задумался-ли кто-нибудь надъ вопросомъ, почему до настоящаго времени повсемѣстно дѣйствуетъ положеніе чрезвычайной охраны и даже военное положеніе? Почему, несмотря на очевидность общественной реакціи, правительство не возвращается хотя-бы къ режиму усиленной охраны? Отвѣтъ ясенъ: потому что въ свое время были изданы временные законы о „свободахъ“,—и, въ особенности, временныя правила о печати, упразднившія цензуру и, вмѣстѣ съ цензурой, систему административныхъ взысканій, налагаемыхъ на печать. Чрезвычайная охрана нужна потому, что усиленная охрана не даетъ администраціи достаточно средствъ для борьбы съ печатью.

Если законопроектъ о неприкосновенности личности станетъ закономъ,—законъ этотъ явится новымъ, рѣшающимъ аргументомъ въ пользу широкаго распространенія и длительнаго примѣненія

исключительнаго режима, создаваемаго проектомъ.

Если законопроектъ объ исключительномъ положеніи будетъ принятъ законодательными учрежденіями, надо желать, чтобы законопроектъ о неприкосновенности личности былъ ими отвергнутъ.

Мы не думаемъ, однако, чтобы нашелся составъ законодательныхъ учрежденій, который рѣшился-бы взять на себя огромную и тяжелую отвѣтственность предъ современниками и потомствомъ за законъ, грозящій великими бѣдствіями Россіи [1]).

---

[1]) Сжатая, но весьма убѣдительная оцѣнка разсмотрѣннаго нами законопроекта сдѣлана К. К. Арсеньевымъ, въ его ст. „О неприкосновенности личности“. (Вѣст. Евр. 1908 кн. II).

ЗАКЛЮЧЕНІЕ.

Право и сила—не синонимы.

Всякій императивъ, диктуемый силой, имѣетъ гипотетическій характеръ. Мы повинуемся ему не потому, что обязаны, а потому что и поскольку мы вынуждены ему повиноваться. Наше подчиненіе силѣ является дѣломъ разсчета. Если вооруженный разбойникъ нападетъ на меня, безоружнаго, и потребуетъ съ меня денегъ,—я ему деньги отдамъ, потому что мнѣ жизнь дороже. Если я съумѣю противопоставить его силѣ свою силу, я его требованіе отвергну.

Въ отличіе отъ императивовъ силы, императивы права имѣютъ категорическій характеръ. Поскольку мы повинуемся его нормамъ, какъ нормамъ права, мы повинуемся имъ не „за страхъ", а „за совѣсть",—не потому, что мы вынуждены, а потому, что мы обязаны имъ повиноваться. Право и нравственность—вѣтви одного и того же ствола; корень того и другого—этическое сознаніе долга.

Категоричность императивовъ права сознается не всѣми. Карательная санкція его нормъ существуетъ для тѣхъ, кто повинуется праву, какъ силѣ. Для тѣхъ, кто повинуется праву, какъ праву, никакая угроза не нужна. [1])

---

[1]) Въ 1-й статьѣ нашихъ старыхъ Основныхъ Законовъ мы читаемъ: „Императоръ Всероссійскій есть мо-

Какъ объяснить безусловный (этическій) характеръ правовыхъ императивовъ? Въ частности, какъ объяснить безусловность нормативныхъ опредѣленій позитивнаго права,—права, источникомъ котораго является въ нашемъ сознаніи тотъ или иной возвышающійся надъ нами внѣшній авторитетъ?

Почему требованіе узурпатора и насильника,—какого нибудь разбойника, держащаго въ страхѣ и подчиненіи населеніе округи,—является императивомъ условнымъ; требованіе законодателя—категорическимъ императивомъ?

Не подлежитъ сомнѣнію, что категорическій характеръ правовыхъ императивовъ объясняется, прежде всего, опредѣленными свойствами того авторитета, который является источникомъ права. Мы повинуемся велѣніямъ права не за страхъ, а за совѣсть потому, что этотъ авторитетъ сознается и признается нами выразителемъ „общей воли“,—воли того общенія, въ составъ котораго каждый изъ насъ входитъ, какъ его интегральная составная часть. Законъ или обычай обязываютъ насъ, какъ выраженіе „общей воли“. Произволъ законодателя мы называемъ закономъ и, какъ законъ,

нархъ самодержавный и неограниченный. Повиноваться верховной Его власти не токмо за страхъ, но и за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“. Вторая часть этой статьи заимствована изъ Регламента духовной коллегіи. Въ Регламентѣ сказано: „повиноваться верховной Его власти за совѣсть самъ Богъ повелѣваетъ“. Кодификаторъ—очевидно, не полагаясь на „совѣсть“, прибавилъ отъ себя: „не токмо за страхъ“. Срв. ст. 4 новыхъ Осн. Зак.

мы противопоставляемъ его неправомѣрному произволу подзаконныхъ властей.

Есть страшная болѣзнь, грозящая тяжкими потрясеніями, а иногда гибелью общественному организму. Эту болѣзнь мы назвали-бы перерожденіемъ права.

Подобно перерожденію живой ткани, перерожденіе права влечетъ за собою качественное измѣненіе его клѣточныхъ элементовъ, измѣненіе ихъ структуры и формы, ихъ состава и функцій. Оно заключается, въ томъ, что право вырождается въ силу. Это вырожденіе проявляется въ объективныхъ симптомахъ.

Прежде всего, господство законности уступаетъ мѣсто господству произвола. „Общая воля“ разбивается на тысячу мелкихъ, индивидуальныхъ и частныхъ воль. Вмѣсто повиновенія власти, отъ подданныхъ требуется повиновеніе властямъ, вмѣсто повиновенія „за совѣсть“—повиновеніе „за страхъ“.

Повиновеніе за страхъ предполагаетъ и требуетъ интенсивной угрозы. Яркимъ симптомомъ вырожденія права является возрастаніе строгости его карательныхъ санкцій. Если карательная санкція нормы растетъ,—значитъ, моральная сила ея падаетъ.

Могущество права — въ его нравственномъ авторитетѣ. Этимъ авторитетомъ—и только имъ—право господствуетъ надъ міромъ соціальныхъ противорѣчій,—надъ дикими страстями, разсчетливыми и лукавыми интересами, неустрашимыми убѣжденіями человѣка.

Вырождаясь въ силу, право становится безсильнымъ.

Господствующая въ области явленій физическаго міра, сила — ничтожна и безсильна въ области соціальныхъ явленій. Превращая фактъ въ право, время нерѣдко легитимируетъ силу; сила, какъ каковая, не можетъ опредѣлять длительныхъ соціальныхъ отношеній.

Власть силы кратковременна и непрочна. Сила властвуетъ физическимъ принужденіемъ, властвуетъ, пока держитъ жертву въ своихъ рукахъ. Самый могущественный человѣкъ, говоритъ Руссо, не въ состояніи постоянно господствовать, если онъ не превратитъ своей силы въ право, а послушанія другихъ—въ долгъ [1]).

Въ мірѣ соціальныхъ отношеній нѣтъ ничего, кромѣ психическихъ переживаній индивида. Дѣйствія человѣка управляются императивами его духа. Изъ всѣхъ стимуловъ человѣческаго поведенія самымъ могущественнымъ является этическое сознаніе долга. Но именно въ борьбѣ съ убѣжденіями человѣка, — съ этой „несокрушимою силой безсилья“—внѣшнему принужденію никогда не принадлежитъ послѣднее слово. Убить человѣка, говорилъ Севастьянъ Кастальонъ, одинъ изъ лучшихъ людей нетерпимаго и жестокаго XVI-го вѣка, это не значитъ побѣдить идею; это значитъ—убить человѣка, и только.

Общежитіе, построенное на силѣ, подобно зданію, построенному на пескѣ: чѣмъ огромнѣй это

---

[1]) Contrat social, I, 3.

зданіе, тѣмъ скорѣй и неизбѣжнѣй оно рухнетъ. Не всегда революція является возстаніемъ силы противъ права; въ дѣйствительности, нерѣдко революціи предшествуетъ вырожденіе права, утрата присущаго ему нравственнаго авторитета. Право становится силой и, какъ сила, вызываетъ протестъ непокорнаго человѣческаго духа; въ такомъ случаѣ революція является столкновеніемъ силы съ силой, — силы, которая была правомъ, съ силой, которая хочетъ имъ стать. Революція преступна, когда она посягаетъ на живое и жизнеспособное право; но какъ часто въ исторіи человѣчества революція являлась могильщикомъ, хоронившимъ уже мертвое, мѣшающее жить живымъ...

Великій переломъ въ историческихъ судьбахъ Россіи, связанный на вѣки съ исторической датой 17 октября, цѣною неисчислимыхъ и тяжелыхъ жертвъ, создалъ для Россіи возможность мирной эволюціи, прогрессивнаго развитія неисчерпаемыхъ богатствъ народнаго духа. И величайшая опасность, грозящая новыми потрясеніями воскресшей странѣ, заключается въ перерожденіи ея новаго, еще неокрѣпшаго права.

Такимъ перерожденіемъ является исключительное положеніе, режимъ произвола и безправія.

Его продолжительное господство уже ввергло однажды въ кровавую анархію страну. Остережемся отъ повторенія роковыхъ, непоправимыхъ ошибокъ; будемъ помнить, что въ господствѣ права— и только въ немъ—залогъ возрожденія испытанной многими и великими бѣдствіями Россіи.

ПРИЛОЖЕНІЯ.

I. Положеніе о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія.

(Приложеніе 1 къ статьѣ 1 (прим. 2). Уст. о пред. и прес. прест. изд. 1890 г. по прод. 1906 г.)

I. Общія правила.

1. Высшее направленіе дѣйствій по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принадлежитъ министру внутреннихъ дѣлъ. Требованія его, къ симъ предметамъ относящіяся, подлежатъ немедленному исполненію всѣми мѣстными начальствами. Всѣ вѣдомства обязаны оказывать полное содѣйствіе установленіямъ и лицамъ, коимъ ввѣрено охраненіе государственаго порядка и общественнаго спокойствія. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 1.

(*Прод. 1906 г.*). Примѣчаніе 1. Съ введеніемъ въ мѣстности военнаго положеніи (Общ. Учр. Губ., ст. 23, прил., по Своду и по Прод.), въ ней прекращается дѣйствіе правилъ, изложенныхъ въ семъ (I) приложеніи, и высшее направленіе дѣйствій по охраненію въ ней государственнаго порядка и общественнаго спокойствія переходитъ къ главнокомандующему и командующимъ арміями. 1892 Іюн. 18 (8557), ст. 8.

(*Прод. 1906 г.*). Примѣчаніе 2. Министру внутреннихъ дѣлъ поручено не допускать впредь примѣненія по дѣламъ религіознаго свойства правилъ сего приложенія, преподавъ надлежащія по сему предмету разъясненія всѣмъ административнымъ мѣстамъ и лицамъ. 1905 Февр. 11, собр. узак., 389, пол. Ком. Мин., II, п. 1.

(*Прод. 1906 г.*). 2. На основаніи статьи 1 сего положенія министръ внутреннихъ дѣлъ отмѣняетъ тѣ распоряженія подчиненныхъ ему административныхъ начальствъ

по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, которыя будутъ признаны имъ несоотвѣтствующими цѣли. На отмѣну распоряженій генералъ-губернаторовъ и главноначальствующихъ министръ внутреннихъ дѣлъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе или чрезъ Совѣтъ Министровъ или всеподданнѣйшимъ докладомъ, смотря по свойству и спѣшности дѣла, причемъ о состоявшихся по всеподданнѣйшему докладу Высочайшихъ повелѣніяхъ доводитъ до свѣдѣнія Совѣта Министровъ. 1881 г. Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 2; 1906 Апр. 23, сбор. 23, собр. узак., 602, I, V.

(*Прод. 1906 г.*). 3. Если министръ внутреннихъ дѣлъ признаетъ необходимымъ для охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія принятіе такой временной мѣры, которая требуетъ одобренія Верховной власти, то объ утвержденіи предположеній своихъ по сему предмету онъ испрашиваетъ Высочайшее соизволеніе или чрезъ Совѣтъ Министровъ, или въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, всеподданнѣйшимъ докладомъ, причемъ о послѣдовавшихъ Высочайшихъ повелѣніяхъ доводитъ до свѣдѣнія Совѣта Министровъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 3; 1906 Апр. 23, собр. узак. 602, I, V.

4. Въ тѣхъ случаяхъ, когда проявленія преступной дѣятельности лицъ злоумышляющихъ противъ государственнаго порядка и общественной безопасности, принимаютъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ столь угрожающій характеръ, что вызываютъ необходимость особыхъ мѣропріятій, направленныхъ къ прекращенію сихъ проявленій, мѣстности эти объявляются, въ установленномъ ниже порядкѣ, въ исключительномъ положеніи. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 4.

5. Объявленіе мѣстности въ исключительномъ положеніи влечетъ за собою: 1) расширеніе круга обязанностей и предѣловъ власти существующихъ административныхъ установленій по охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности, или возложеніе сихъ чрезвычайныхъ обязанностей и предоставленіе сей власти

временно для сего учреждаемымъ правительственнымъ органамъ, и 2) усиленіе отвѣтственности какъ частныхъ лицъ, такъ и административныхъ властей за неисполненіе обязанностей, которыя на нихъ будутъ возложены при исключительномъ положеніи. Тамъ же, ст. 5.

6. Предѣлы установляемыхъ обязанностей обывателей и правъ административныхъ властей соразмѣряются со степенью проявившихся въ той или другой мѣстности безпорядковъ: 1) когда общественное спокойствіе въ какой-либо мѣстности будетъ нарушено преступными посягательствами противъ существующаго государственнаго строя или безопасности частныхъ лицъ и ихъ имуществъ или подготовленіемъ таковыхъ, такъ что для охраненія порядка примѣненіе дѣйствующихъ постоянныхъ законовъ окажется недостаточнымъ, то мѣстность эта можетъ быть объявлена въ положеніи усиленной охраны; 2) когда такими посягательствами населеніе извѣстной мѣстности будетъ приведено въ тревожное настроеніе, вызывающее необходимость принятія исключительныхъ мѣръ для безотлагательнаго возстановленія нарушеннаго порядка, то означенная мѣстность можетъ быть объявлена въ положеніи чрезвычайной охраны. Тамъ же, ст. 6.

7. Право первоначальнаго объявленія какой либо мѣстности въ положеніи усиленной охраны принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ, а въ мѣстностяхъ, подвѣдомственныхъ генералъ-губернаторамъ, и симъ послѣднимъ, съ утвержденія Министра Внутреннихъ Дѣлъ. Тамъ же, ст. 7

(*Прод. 1906 г.*). Примѣчаніе. Губернаторы и градоначальники, одновремнно съ представленіемъ Генералъ-Губернатору или Министру Внутреннихъ Дѣлъ соображеній своихъ относительно необходимости объявленія какой-либо мѣстности въ исключительномъ положеніи, принимаютъ, въ случаѣ надобности, мѣры, указанныя въ статьяхъ 316 (прим., прил., по Прод.) и 317 Общаго Учрежденія Губернскаго (изд. 1892 г.) и въ другихъ постановленіяхъ Свода Законовъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 7, прим.; 1906 Февр. 7, собр. узак., 188.

(*Прод. 1906 г.*). 8. При объявленіи положенія усиленной

охраны Министръ Внутреннихъ Дѣлъ немедленно доноситъ Правительствующему Сенату для распубликованія и, вмѣстѣ съ тѣмъ, представляетъ о принятой мѣрѣ и о поводахъ къ ней на Высочайшее благоусмотрѣніе чрезъ Совѣтъ Министровъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 8; 1906 Апр. 23, собр. узак., 602, I, V.

(*Прод. 1906 г.*). **9.** Положеніе чрезвычайной охраны вводится не иначе, какъ Высочайше утвержденнымъ положеніемъ Совѣта Министровъ, по представленію Министра Внутреннихъ Дѣлъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 9; 1906 Апр. 23, собр. узак., 602, I, V.

10. При объявленіи положеній какъ усиленной, такъ и чрезвычайной охраны, должны быть въ точности опредѣляемы мѣстности, на которыя распространяются исключительныя мѣры, установляемыя сими положеніями. Тамъ же, ст. 10.

11. Положенія усиленной и чрезвычайной охраны прекращаются тѣмъ же порядкомъ, коимъ были установлены (ст. 7, 8 и 9 сего прил.). Тамъ же, ст. 11.

(*Прод. 1906 г.*). **12.** По истеченіи одного года со дня введенія положенія усиленной охраны и шести мѣсяцевъ со дня введенія положенія чрезвычайной охраны, о продолженіи сихъ мѣръ, буде въ томъ окажется надобность, Министръ Внутреннихъ Дѣлъ входитъ съ представленіемъ въ Совѣтъ Министровъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 9; 1906 Апр. 23, собр. узак., 602, I, V.

(*Прод. 1906 г.*) ст. **12**[1]. Въ случаяхъ прекращенія желѣзнодорожныхъ, почтовыхъ и телеграфныхъ, а равно замѣшательства въ правильности сихъ сообщеній, мѣстнымъ властямъ предоставляется право прибѣгать, безъ испрошенія на то разрѣшенія центральной власти, къ примѣненію чрезвычайныхъ мѣропріятій на нижеслѣдующихъ основаніяхъ: 1) генералъ-губернаторамъ, губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется, если они для возстановленія порядка и спокойствія признаютъ то необходимымъ, собственною властью объявлять ввѣренныя ихъ управленію мѣстности, смотря по обстоятельствамъ, въ

положеніяхъ усиленной или чрезвычайной охраны (ст. 7 и 9, по Прод. сего прил.), причемъ, при объявленіи мѣстности въ положеніи чрезвычайной охраны, губернаторамъ и градоначальникамъ присвоиваются права главноначальствующихъ (ст. 25 сего прил.); 2) въ мѣстностяхъ, въ коихъ имѣютъ пребываніе военные начальники не ниже командировъ бригадъ, объявляется на основаніяхъ и порядкомъ, въ пунктѣ 1 сей статьи указанныхъ, военное положеніе согласно правиламъ, изложеннымъ въ приложеніи къ ст. 23 Общаго Учрежденія Губернскаго (изд. 1892 г.), причемъ военнымъ начальникамъ присвоиваются званія и права генералъ-губернаторовъ; 3) по возстановленіи и полномъ обезпеченіи правильныхъ желѣзнодорожныхъ, почтовыхъ и телеграфныхъ сообщеній, право отмѣны принятыхъ мѣстными властями, согласно пунктамъ 1 и 2 сей статьи, мѣръ принадлежитъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ; 4) дѣйствіе правилъ, изложенныхъ въ предшедшихъ (1—3) пунктахъ, не распространяется на городъ С.-Петербургъ. 1905 Ноябр. 29, собр. узак., 1924.

13. Совершенное прекращеніе исключительнаго положенія въ данной мѣстности влечетъ за собою немедленное возстановленіе полной силы дѣйствующихъ въ обыкновенное время законовъ и отмѣну всѣхъ временныхъ постановленій, принятыхъ въ виду сего положенія. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 13.

II. Правила о положеніи усиленной охраны.

14. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ состояніи усиленной охраны, права и обязанности по охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности возлагаются на генералъ-губернаторовъ, какъ постоянныхъ такъ и временно въ сіи мѣстности назначенныхъ, а въ губерніяхъ, имъ неподвѣдомственныхъ—на губернаторовъ и градоначальниковъ. Тамъ же, ст. 14.

Примѣчаніе. Если положеніе усиленной охраны будетъ объявлено лишь въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ, входящихъ въ составъ генералъ-губернаторствъ, то по отношенію къ остальнымъ мѣстностямъ, на которыя означенное положеніе распространяться не будетъ, генералъ-

губернаторамъ принадлежатъ общія права по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, на основаніи постановленій Общаго Губернскаго Учрежденія. Тамъ же, ст. 14, прим.

15. Въ предѣлахъ этихъ мѣстностей, упомянутыя начальствующія лица могутъ: 1) издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности, какъ напр.: относительно обязанности владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и ихъ управляющихъ по внутреннему наблюденію въ границахъ ихъ владѣнія, относительно способовъ сего наблюденія, порядка опредѣленія и смѣщенія лицъ, на которыхъ будутъ возложены владѣльцами упомянутыя обязанности и т. п., и 2) устанавливать за нарушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій взысканія, не превышающія трехмѣсячнаго ареста или денежнаго штрафа въ пятьсотъ рублей. Тамъ же ст. 15.

16. Генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ—губернаторамъ и градоначальникамъ предоставляется также: 1) разрѣшать въ административномъ порядкѣ дѣла о нарушеніяхъ изданныхъ ими обязательныхъ постановленій; причемъ генералъ-губернаторы могутъ уполномочивать на разрѣшеніе сихъ дѣлъ подчиненныхъ имъ начальниковъ губерній, градоначальниковъ и оберъ-полицеймейстеровъ; 2) воспрещать всякія народныя, общественныя даже частныя собранія; 3) дѣлать распоряженія о закрытіи всякихъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній какъ срочно, такъ и на все время объявленнаго положенія усиленной охраны, и 4) воспрещать отдѣльнымъ личностямъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны. Тамъ же ст. 16, прим.

Примѣчаніе 1. Высылка въ опредѣленную мѣстность, хотя бы и на родину, но съ обязательствомъ безотлучнаго тамъ пребыванія, допускается не иначе, какъ по предварительному сношенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Порядокъ такой высылки опредѣляется въ послѣднемъ отдѣлѣ (ст. 32—36) сего приложенія. Тамъ же, ст. 16. прим.

(Прод. 1906 г.) Примѣчаніе 2. Высочайше повелѣно: 1) въ видѣ временной мѣры, впредь до пересмотра дѣйствующихъ объ административной высылкѣ узаконеній, предположенія генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и градоначальниковъ о воспрещеніи пребыванія въ подвѣдомственныхъ имъ мѣстностяхъ отдѣльнымъ лицамъ, признаваемымъ вредными для общественнаго спокойствія вслѣдствіе порочнаго ихъ поведенія (п. 4 сей 16 статьи), приводить въ исполненіе не иначе, какъ по предварительномъ каждый разъ разсмотрѣніи и утвержденіи предположенной мѣры порядкомъ, означеннымъ въ статьяхъ 33, 34 (по Прод.) и 35 сего приложенія, и 2) разъяснить: а) что жалобы на распоряженія генералъ-губернаторовъ, губернаторовъ и градоначальниковъ, послѣдовавшія на основаніи пункта 4 сей (16) статьи, не подлежатъ разсмотрѣнію внѣ порядка, опредѣленнаго въ статьяхъ 1 и 2 (по Прод.) сего приложенія, и б) что при обсужденіи означенныхъ жалобъ должны быть принимаемы въ соображеніе послужившія основаніемъ принятію обжалованной мѣры данныя о политической неблагонадежности лица, коего мѣра сія касается, или о той опасности, которую оно представляетъ для общественнаго спокойствія вслѣдствіе порочнаго своего поведенія. 1895 Дек. 7 (12223) Выс. пов.

(*Прод. 1906 г.*) **17**. *См. выше, ст. 126* (*прим.*). [1]).

Примѣчаніе 1. Въ сихъ видахъ имъ предоставляется право требовать отъ прокурорскаго надзора представленія для просмотра, на срокъ не свыше двухъ недѣль, каждаго отдѣльнаго слѣдственнаго производства, или дознанія, не переданнаго еще въ судебное установленіе. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 17. прим.

(*Прод. 1906 г.*) Примѣчаніе 2. Указанныя въ сей (17) статьѣ статьи 621 (по Прод. 1890 г.) 622 (по Прод. 1890 г.), 623 и 624 (по Прод. 1890 г.) Устава Уголовнаго Судопроизводства, изданія 1883 года, соотвѣтствуютъ статьямъ 621 и 622 — 624 означеннаго Устава, изданія 1892 года.

---

[1]) (*Прод. 1906 г.*) 126. Примѣчаніе. Преступныя дѣянія, подлежащія преслѣдованію въ порядкѣ производства по дѣламъ о преступныхъ дѣяніяхъ государственныхъ, указаны въ статьяхъ 1030 и 1031 Устава Уголовнаго Судопроизводства (по Прод.).—Сіе примѣчаніе относится также къ статьямъ 1 (прим. 2, прил. I; ст. 17, 18, 21 и 29). 1904 Іюн. 7. собр. узак., 966; 1905 Іюн. 16, собр. узак., 1070.

(*Прод. 1906 г.*) **18.** *См. выше, ст. 126* (*прим.*).

(*Прод. 1906 г.*) Примѣчаніе. Избраніе или назначеніе защитниковъ подсудимыхъ производится согласно правиламъ, изложеннымъ въ статьяхъ 736, 737, 739 и 1384 Военно-Судебнаго Устава (изд. 1900 г.) 1887 Іюл. 11 (4651 пол. Ком. Мин., II, ст. 18, прим.; 1899 Ноябр. 11 (17718) Выс. пов., ст. 1; уст., ст. 1279, 1384.

(*Прод. 1906 г.*) **19.** Утвержденіе всѣхъ приговоровъ военнаго суда по дѣламъ сего рода принадлежитъ генералъ-губернаторамъ, а въ мѣстностяхъ, имъ не подчиненныхъ, командующимъ войсками, въ военномъ округѣ расположенными, которымъ присвоиваются по сему предмету права, предоставленныя статьями 1391, 1401 и 1409 Военно-Судебнаго Устава (изд. 1900 г.) главнокомандующему въ военное время. 1887 Іюл. 11 (4651) пол. Ком. Мин., II, ст. 19; 1899 Ноябр. 11 (17718) Выс. пов., ст. 1; уст., ст. 1391, 1401, 1409.

(*Прод. 1906 г.*) **20.** Дѣйствіе статьи 286 Общаго Учрежденія Губернскаго (изд. 1892 г.) распространяется въ предѣлахъ мѣстностей, объявленныхъ въ положеніи усиленной охраны, на замѣщеніе всѣхъ вообще должностей по земскимъ, городскимъ и судебно-мировымъ установленіямъ, утвержденіе въ каковыхъ должностяхъ не постановлено дѣйствующимъ закономъ въ прямую зависимость отъ губернаторовъ или градоначальниковъ и Министра Внутреннихъ Дѣлъ, съ тѣмъ, чтобы, независимо отъ сего, по требованію губернатора или градоначальника, были немедленно удаляемы отъ должностей по упомянутымъ установленіямъ всѣ тѣ лица, которыя признаны будутъ неблагонадежными въ силу статьи 270 Общаго Учрежденія Губернскаго (изд. 1892 г.). Правило это не распространяется однако на мировыхъ судей и лицъ, служащихъ въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ по выборамъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 20.

(*Прод. 1906 г.*) **21.** *См. выше, ст. 126* (*прим.*).

22. Въ случаѣ бездѣйствія власти административныхъ лицъ при исполненіи ими обязанностей по охраненію

государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, лица сіи могутъ по опредѣленію суда быть подвергаемы опредѣленнымъ въ законѣ взысканіямъ, не только въ высшей оныхъ мѣрѣ, но даже одною и двумя степенями выше. Тамъ же, ст. 22.

III. Правила о положеніи чрезвычайной охраны.

23. Всѣ статьи положенія усиленной охраны сохраняютъ свою силу и при положеніи чрезвычайной охраны, поскольку они не измѣняются нижеслѣдующими правилами. Тамъ же, ст. 23.

(*Прод. 1906 г.*). **24.** Генералъ-губернаторамъ присвоиваются изложенныя ниже права главноначальствующихъ, а въ случаѣ надобности, по особымъ каждый разъ Высочайше утвержденнымъ положеніямъ Совѣта Министровъ, и права главнокомандующихъ арміею въ военное время. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 24; 1906 Апр. 23, собр. узак., 602, I, V.

25. Въ мѣстностяхъ, не подчиненныхъ генералъ-губернаторамъ, указывается Высочайшею властью то лицо, на которое возлагаются права главноначальствующаго. Тамъ же, ст. 25.

26. Главноначальствующему, независимо отъ правъ, указанныхъ въ статьяхъ 14—22 сего положенія, предоставляется въ предѣлахъ подвѣдомственной ему мѣстности: 1) право подчинять нѣкоторыя изъ мѣстностей ввѣреннаго ему края особо для сего назначеннымъ лицамъ и относить къ предметамъ вѣдомства сихъ послѣднихъ не только гражданское управленіе, на основаніяхъ, опредѣленныхъ спеціальною инструкціею, но и командованіе войсками въ томъ случаѣ, если упомянутыя лица принадлежатъ къ военному званію; 2) право учреждать для содѣйствія существующимъ органамъ полиціи особыя военно-полицейскія команды, съ кругомъ правъ и обязанностей, указываемыхъ при самомъ ихъ учрежденіи; 3) право изъятія изъ общей подсудности дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ, съ передачею оныхъ къ

производству военнаго суда въ порядкѣ, установленномъ статьями 17 и 18 сего приложенія или съ подчиненіемъ ихъ административному разрѣшенію, въ предѣлахъ карательной власти, предоставленной ему на основаніи пункта 5 сей статьи; 4) право налагать на срокъ объявленнаго положенія чрезвычайной охраны секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда путемъ распоряженія такими имуществами или доходами съ оныхъ достигаются преступныя цѣли, или когда упущенія по управленію таковыми влекутъ за собою опасныя для общественнаго порядка послѣдствія. Управленіе имуществомъ, на которое наложенъ секвестръ, поручается мѣстнымъ учрежденіямъ вѣдомства государственныхъ имуществъ; причемъ издержки по управленію покрываются изъ доходовъ съ этого имущества; остающійся же чистый доходъ съ секвестрованнаго имущества возвращается владѣльцу не ранѣе освобожденія имущества отъ секвестра; 5) право подвергать въ административномъ порядкѣ лицъ заключенію въ тюрьмѣ или крѣпости на три мѣсяца, или аресту на тотъ же срокъ, или денежному штрафу до трехъ тысячъ рублей какъ за нарушеніе обязательныхъ постановленій, такъ и за проступки, объ изъятіи коихъ изъ вѣдома судовъ будетъ заранѣе объявлено; 6) право устранять отъ должности на время объявленнаго положенія чрезвычайной охраны чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, а также лицъ, служащихъ по выборамъ въ сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ; изъ сего исключаются только лица, занимающія должности первыхъ трехъ классовъ; 7) право разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній; 8) право пріостановлять періодическія изданія на все время объявленнаго чрезвычайнаго положенія, и (*Прод. 1906 г.*) 9) главноначальствующему, независимо отъ правъ, указанныхъ въ статьяхъ 14—22 сего приложенія (по Своду

и по Прод.), предоставляется въ предѣлахъ подвѣдомственной ему мѣстности право закрывать учебныя заведенія на срокъ не долѣе одного мѣсяца. О причинахъ принятія этой мѣры Главноначальствующій обязывается сообщить подлежащему начальству учебнаго заведенія, а также Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который, если бы признавалъ настоятельно необходимымъ продлить срокъ закрытія учебнаго заведенія, вноситъ о томъ представленіе въ Совѣтъ Министровъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 26, прим.; 1906 Апр. 23, собр. узак., 602, I, V.

27. На дѣйствія подчиненныхъ Главноначальствующему учрежденій жалобы могутъ быть приносимы въ порядкѣ подчиненности въ двухнедѣльный срокъ. Тамъ же, ст. 27.

IV. Правила для мѣстностей, не объявленныхъ въ исключительномъ положеніи.

(*Прод. 1906 г.*) 28. Одновременно съ объявленіемъ какой либо мѣстности въ одномъ изъ видовъ исключительнаго положенія могутъ быть введены, по особымъ каждый разъ указаніямъ Высочайше утвержденнаго положенія Совѣта Министровъ, въ нѣкоторыхъ точно опредѣленныхъ смежныхъ губерніяхъ и областяхъ или даже во всѣхъ остальныхъ мѣстностяхъ государства, правила, изложенныя въ статьяхъ 29—31 сего приложенія (по Своду и по Прод.). 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 28; 1899 Іюн. 25 (17333) пол. Ком. Мин., ст. 4; 1902 Іюн. 22 (21741) пол. Ком. Мин., ст. 5; 1906 Апр. 23, собр. узак., 602, I, V.

(*Прод. 1906 г.*) 29. *См. выше, ст. 126 (прим.).*

Примѣчаніе 1. О всякомъ заарестованіи и освобожденіи отъ онаго чины полиціи и жандармскаго корпуса составляютъ немедленно надлежащее постановленіе, копію съ котораго сообщаютъ лицу прокурорскаго надзора, безотлагательно донося о заарестованіи мѣстному Губернатору или Градоначальнику. Тамъ же, ст. 29 прим.

(*Прод. 1906 г.*) Примѣчаніе. 2 Помощникъ Варшавскаго Генералъ-Губернатора по полицейской части можетъ, въ предѣлахъ ввѣреннаго названному Генералъ-Губернатору края, принимать мѣры, указанныя въ сей (29)

статьѣ, и возбуждать преслѣдованія въ порядкѣ статьи 1035 (по Прод.) Устава Уголовнаго Судопроизводства. 1900 Март. 23 (18334) пол., I, IX.

(*Прод. 1906 г.*) Примѣчаніе 3. Помощнику по гражданской части Намѣстника Его Императорскаго Величества на Кавказѣ предоставляется на всемъ пространствѣ края, въ отношеніи лицъ, подвергаемыхъ задержанію въ порядкѣ сей (29) статьи, присвоенное Губернаторамъ по примѣчанію 1 къ сей (29) статьѣ право продолженія срока предварительнаго ареста до одного мѣсяца со дня задержанія. 1905 Мая 22, собр. узак., 708, пол., ст. 11; 1906 Авг. 24, собр. узак., 1400.

30. Губернаторамъ и Градоначальникамъ присвоиваются права, указанныя въ ст. 20 сего приложенія. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 30.

V. Правила объ административной высылкѣ.

(*Прод. 1906 г.*) **31.** Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Юстиціи, предоставляется дѣла о государственныхъ преступленіяхъ (ср. ст. 126, прим., по Прод.), а также о вооруженномъ сопротивленіи властямъ, отъ правительства установленнымъ, или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ вообще должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы, или же вслѣдствіе исполненія сихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ, передавать на разсмотрѣніе военнаго суда для сужденія по законамъ военнаго времени, согласно правиламъ, указаннымъ въ статьяхъ 18 и 19 (по Прод.) сего приложенія, и опредѣленія виновнымъ наказанія, установленнаго статьей 279 Воинскаго Устава о Наказаніяхъ (изд. 1900 г.). 1899 Іюн. 25 (17333) пол. Ком. Мин., ст. 2.

Примѣчаніе 1. Въ указанномъ въ сей (31) статьѣ соглашеніи принимаетъ участіе также Военный Министръ по дѣламъ, возникающимъ въ мѣстностяхъ, ему подвѣдомственныхъ. Тамъ же, ст. 2, прим.

Примѣчаніе 2. Министру Юстиціи, по соглашенію съ Военнымъ или Морскимъ Министромъ, по принадлежности, предоставляется предавать военному суду лицъ

гражданскаго вѣдомства, обвиняемыхъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, указанныхъ въ статьяхъ 111—113 Высочайше утвержденнаго, 22 Марта 1903 года (22774), Уголовнаго Уложенія. 1892 Апр. 20 (8513) III; 1904 Іюн. 7, собр. узак., 956, VII, ст. 1.

32. Высылка административнымъ порядкомъ лицъ, вредныхъ для государственнаго и общественнаго спокойствія, въ какую либо опредѣленную мѣстность Европейской или Азіатской Россіи, съ обязательствомъ безотлучнаго пребыванія въ теченіе назначеннаго срока, можетъ имѣть мѣсто не иначе, какъ при соблюденіи нижеслѣдующихъ правилъ. 1887 Іюл. 11 (4651) пол. Ком. Мин., II, ст. 32.

33. Подлежащая власть, убѣдившись въ необходимости высылки даннаго лица, представляетъ объ этомъ Министру Внутреннихъ Дѣлъ съ подробнымъ объясненіемъ основаній къ принятію этой мѣры, а также предположеній о срокѣ высылки. Тамъ же, IV, ст. 33.

Примѣчаніе. Предварительный арестъ лицъ, предназначенныхъ къ высылкѣ въ опредѣленную мѣстность, можетъ, по распоряженію Министра Внутреннихъ Дѣлъ, быть продолженъ впредь до разрѣшенія вопроса о высылкѣ ихъ. Тамъ же, ст. 33 прим.

(*Прод. 1906 г.*) **34.** Представленія о высылкѣ административнымъ порядкомъ лицъ, вредныхъ для государственнаго и общественнаго спокойствія, разсматриваются въ Особомъ Совѣщаніи, образуемомъ при Министерствѣ Внутреннихъ Дѣлъ, подъ предсѣдательствомъ одного изъ Товарищей Министра, изъ четырехъ членовъ: двухъ отъ Министерства Внутреннихъ Дѣлъ и двухъ отъ Министерства Юстиціи. Постановленія сего Совѣщанія представляются на утвержденіе Министра Внутреннихъ Дѣлъ. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 34.

35. При обсужденіи представленій о высылкѣ, упомянутое совѣщаніе можетъ потребовать необходимыхъ дополненій и разъясненій, а въ случаѣ надобности—вызвать для личныхъ объясненій предназначенное къ высылкѣ лицо. 1881 Авг. 14 (350) пол. Ком. Мин., ст. 35.

36. Для безвыѣзднаго пребыванія въ мѣстѣ, для вы-

сылки опредѣленномъ, устанавливается срокъ въ размѣрѣ отъ одного года до пяти лѣтъ. Тамъ же, ст. 36.

Примѣчаніе 1. Назначенное для высылки время можетъ быть, въ порядкѣ, установленномъ статьею 34 сего приложенія, сокращено или продолжено до указанныхъ въ сей (36) статьѣ размѣровъ. Тамъ же, статья 36, прим.

Примѣчаніе. 2. Установленный статьями 32—36 сего приложенія порядокъ разсмотрѣнія дѣлъ объ административной высылкѣ соблюдается и въ тѣхъ мѣстностяхъ Имперіи, которыя не объявлены въ исключительномъ положеніи. 1881 Сент. 4 (382) ст. 4.

II. Правила о мѣстностяхъ, объявляемыхъ состоящими на военномъ положеніи.

(Приложеніе къ статьѣ 23 Общ. Учр. Губ., т. II изд. 1892 г. по Продолж. 1906 г.).

I. О порядкѣ введенія военнаго положенія и прекращеніи онаго.

1. Губерніи, области, уѣзды, округа или отдѣльныя населенныя мѣста, входящія въ раіонъ театра военныхъ дѣйствій и имѣющія особо важное значеніе для интересовъ государственныхъ или спеціально военныхъ, могутъ быть объявляемы состоящими на военномъ положеніи. 1892 Іюн. 18, собр. узак., 925, ст. 1.

2. Военное положеніе вводится или одновременно съ объявленіемъ мобилизаціи, или впослѣдствіи. Въ первомъ случаѣ военное положеніе можетъ быть объявляемо не иначе, какъ по Высочайшему повелѣнію, а во второмъ—принятіе сей мѣры предоставляется также власти главнокомандующаго или командующихъ арміями въ предѣлахъ подвѣдомственныхъ имъ раіоновъ. Тамъ же, ст. 2.

(*Прод. 1906 г.*) Примѣчаніе. Государь Императоръ объявляетъ мѣстности на военномъ или исключительномъ положеніи. 1906 Апр. 23, собр. узак., 603, ст. 8.

3. Въ повелѣніяхъ и распоряженіяхъ о введеніи военнаго положенія указываются въ точности тѣ мѣстности: губерніи, области, уѣзды, округа или отдѣльныя населенныя мѣста, къ которымъ относится эта мѣра. 1892 Іюн. 18, собр, узак., 925 ст. 3.

4. Распоряженіе о введеніи военнаго положенія сооб-

щается немедленно подлежащимъ Генералъ-Губернаторамъ и пользующимся ихъ властью лицамъ. Въ случаяхъ спѣшныхъ, при затруднительности сношеній съ упомянутыми начальствующими лицами, распоряженіе сіе сообщается непосредственному административному начальству подлежащей мѣстности. Если военное положеніе введено властью главнокомандующаго или командующаго арміею, то лицо, принявшее эту мѣру, сообщаетъ о семъ министру внутреннихъ дѣлъ, для представленія Правительствующему Сенату и распубликованія въ общее свѣдѣніе установленнымъ порядкомъ. Тамъ же, ст. 4.

5. Безотлагательное и повсемѣстное объявленіе жителямъ о введеніи военнаго положенія и разъясненіе имъ значенія сей мѣры возлагается на обязанности мѣстной административной власти. Тамъ же, ст. 5.

6. Военное положеніе вступаетъ въ силу: 1) въ городскихъ поселеніяхъ и въ мѣстахъ нахожденія волостныхъ и равныхъ имъ правленій—одновременно съ объявленіемъ въ этихъ мѣстахъ о его введеніи, 2) въ прочихъ мѣстахъ, состоящихъ въ вѣдѣніи сельской полиціи,—со дня, слѣдующаго за днемъ объявленія о введеніи военнаго положенія въ мѣстѣ нахожденія подлежащаго волостнаго правленія. Тамъ же, ст. 6.

7. Военное положеніе прекращается по Высочайшему повелѣнію. Если же оно введено властью главнокомандующаго или командующаго арміею, то можетъ быть отмѣнено этими лицами. Тамъ же, ст. 7.

II. О правахъ военнаго начальства въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи.

8. Съ введеніемъ въ мѣстности военнаго положенія, въ ней прекращается дѣйствіе положенія о мѣрахъ къ охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія (Уст. пред. прест., ст. 1, прим. 2, прил. 1) и высшее направленіе дѣйствій по охраненію въ ней государственнаго порядка и общественнаго спокойствія переходитъ къ главнокомандующему и командующимъ арміями. 1892 Іюн. 18, собр. узак., 925, ст. 8.

9. Въ мѣстностяхъ, подчиненныхъ непосредственно главнокомандующему, отъ него исходятъ всѣ тѣ распоряженія, принятіе коихъ, въ силу нижеслѣдующихъ статей, предоставляется командующему арміею. Тамъ же, ст. 9.

10. Командующему арміею предоставляется въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи:

1) воспрещать удаляться изъ мѣста жительства такимъ лицамъ, которыхъ по ихъ знанію, ремеслу или занятію, предполагается привлечь къ работамъ для достиженія цѣлей войны;

2) назначать общія и частныя реквизиціи;

3) воспрещать вывозъ необходимыхъ для работъ орудій и матеріаловъ, а также продовольственныхъ и перевозочныхъ средствъ, фуража, дровъ и тому подобныхъ предметовъ, могущихъ потребоваться для войскъ, и

4) уполномочивать на принятіе мѣръ, означенныхъ въ пунктахъ 2 и 3 сей статьи, подчиненныхъ ему военныхъ начальниковъ. Тамъ же, ст. 10.

Примѣчаніе. Лицамъ, упомянутымъ, въ пунктѣ 1 сей (10) статьи, если они не имѣютъ собственныхъ запасовъ продовольствія, можетъ быть назначаемо таковое наравнѣ съ чинами арміи. Тамъ же, ст. 10, прим.

11. Каждый военный начальникъ, подъ личною своею отвѣтственностью, въ правѣ распорядиться уничтоженіемъ строеній и истребленіемъ всего того, что, по военнымъ соображеніямъ, можетъ затруднить движеніе или дѣйствія нашихъ войскъ или благопріятствовать непріятелю. Тамъ же, ст. 11.

(*Прод. 1906 г.*) Примѣчаніе. За все уничтоженное и истребленное, на основаніи статьи 11 сего приложенія, частнымъ лицамъ и учрежденіямъ производится, по ихъ заявленіямъ, вознагражденіе, опредѣляемое особою коммисіею путемъ опроса подъ присягою понятыхъ людей, знавшихъ состояніе имущества до его истребленія. Означенная коммисія образовывается, по распоряженію губернатора, подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго уѣзднаго предводителя дворянства, изъ слѣдующихъ членовъ: уѣзднаго воинскаго начальника, мѣстнаго мироваго или городскаго судьи, либо земскаго начальника, податнаго инспектора, гдѣ должность сія учреждена, и, сверхъ того,

въ городахъ: изъ начальника полиціи и члена городской управы, а внѣ городовъ: изъ уѣзднаго исправника, члена уѣздной земской управы или члена уѣздной управы по дѣламъ земскаго хозяйства и мѣстнаго волостнаго старшины. Въ Прибалтійскихъ губерніяхъ и въ губерніяхъ Виленской, Ковенской и Гродненской въ составъ коммисіи не входитъ членъ уѣздной земской управы, а въ первыхъ взамѣнъ уѣзднаго исправника въ ней участвуетъ уѣздный начальникъ. Въ губерніяхъ Царства Польскаго коммисія составляется подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника изъ слѣдующихъ членовъ: предсѣдателя мироваго съѣзда, уѣзднаго воинскаго начальника и, сверхъ того, въ городахъ—представителя мѣстнаго городскаго управленія, а внѣ городовъ—мѣстнаго коммисара по крестьянскимъ дѣламъ. Заключенія коммисіи о количествѣ вознагражденія представляются, для разрѣшенія уплаты денегъ въ военно-окружный совѣтъ, дѣйствующій въ этихъ случаяхъ на общемъ основаніи пункта 15 статьи 62 книги II свода военныхъ постановленій 1869 года. 1892 Іюн. 18 (8757) ст. 11, прим.; 1903 Апр. 2 (22757) мн. Гос. Сов., II, IV; 1904 Апр. 26, собр. узак., 888.

12. Если въ мѣстности, объявленной на военномъ положеніи, будетъ признано необходимымъ, для охраненія государственнаго порядка или успѣха веденія войны принять такую чрезвычайную мѣру, которая не предусмотрѣна въ семъ приложеніи, то главнокомандующій, непосредственно или по представленію командующаго арміей, дѣлаетъ распоряженіе о принятіи сей мѣры собственною властью, донося о томъ Государю Императору. 1892 Іюн. 18 (8757). ст. 12.

III. Объ отношеніяхъ гражданскихъ властей къ военному начальству.

13. Въ раіонѣ дѣйствій арміи, командующему оною подчиняется мѣстный генералъ-губернаторъ или лицо, коему присвоиваются права послѣдняго (ст. 18, сего прил.), причемъ командующій арміею пользуется правомъ отмѣнять ихъ распоряженія, касающіяся охраненія государственнаго порядка и общественнаго спокойствія, и давать имъ предписанія по сему предмету. Тамъ же, ст. 13.

(*Прод. 1906 г.*) 14. Полицейскія начальства мѣстностей,

объявленныхъ на военномъ положеніи, оказываютъ военному начальству всякое содѣйствіе по исполненію лежащихъ на нихъ обязанностей, а равно распоряженій, указанныхъ въ статьяхъ 10 и 11 сего приложенія. 1892 Іюн. 18 (8757) ст. 14.

(*Прод. 1906 г.*) **15.** *См. выше, ст. 448* (*прим.*) [1])

16. Въ раіонѣ, подвѣдомственномъ этапному коменданту или начальнику этапнаго участка, всѣ чины городской и сельской полиціи, земской стражи, а также городскія и земскія установленія и мѣстные обыватели, обязаны безпрекословно подчиняться требованіямъ и распоряженіямъ этапнаго коменданта или начальника этапнаго участка во всемъ, что касается исполненія военно-полицейскихъ мѣръ, квартирной и подводной повинностей, а равно поставки припасовъ, наряда рабочихъ и перевозочныхъ средствъ, сохраняя за собою право обжалованія этихъ требованій и распоряженій впослѣдствіи. Тамъ же, ст. 16.

IV. О подсудности военнымъ судамъ непринадлежащихъ къ арміи лицъ гражданскаго вѣдомства въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи.

17. Непринадлежащія къ арміи лица гражданскаго вѣдомства въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи, подлежатъ военному суду и наказанію по законамъ военнаго времени: 1) за бунтъ противъ верхов-

---

[1]) (*Прод. 1906 г.*) **448.** Примѣчаніе. Права и обязанности, кои въ губерніяхъ, гдѣ введено въ дѣйствіе положеніе о земскихъ учрежденіяхъ, возложены дѣйствующими особыми узаконеніями на губернскія и уѣздныя земскія управы, а равно на предсѣдателей и членовъ оныхъ, присвоены въ губерніяхъ, подчиненныхъ дѣйствію положенія объ управленіи земскимъ хозяйствомъ, по принадлежности, мѣстнымъ губернскимъ и уѣзднымъ управамъ по дѣламъ земскаго хозяйства и предсѣдателю и членамъ оныхъ. — Сіе примѣчаніе относится также къ статьямъ 23 (прил.: ст. 15) и 804. 1903 Апр. 2 (22757) мн. Гос. Сов., IV.

ной власти и государственную измѣну; 2) за умышленный поджогъ или иное умышленное истребленіе, либо приведеніе въ негодность предметовъ воинскаго снаряженія и вооруженія и вообще всего принадлежащаго къ средствамъ нападенія или защиты, а также запасовъ продовольствія и фуража; 3) за умышленное истребленіе или важное поврежденіе, въ раіонѣ театра войны, водопроводовъ, мостовъ, плотинъ, гатей, шлюзовъ, водоспусковъ, колодцевъ, дорогъ, бродовъ или иныхъ средствъ, назначенныхъ для передвиженія, переправы, судоходства, предупрежденія наводненій, или необходимыхъ для снабженія водою; 4) за умышленное истребленіе или важное поврежденіе служащихъ тамъ же для правительственнаго пользованія: а) телеграфнаго, телефоннаго или иного снаряда, употребляемаго для передачи извѣстій, и б) желѣзнодорожнаго пути, подвижнаго состава онаго или предостерегательныхъ знаковъ, установленныхъ для безопасности желѣзнодорожнаго движенія или судоходства, и 5) за нападеніе на часоваго или военный караулъ, за вооруженное сопротивленіе военному караулу или чинамъ военной и гражданской полиціи, а равно за убійство часоваго или чиновъ караула и полиціи. Тамъ же, ст. 17.

V. Объ особыхъ правахъ и обязанностяхъ административныхъ органовъ гражданскаго вѣдомства по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи.

18. Въ мѣстностяхъ, состоящихъ на военномъ положеніи, права и обязанности по охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности возлагаются на мѣстнаго Генералъ-Губернатора или Главноначальствующаго (прим. I къ ст. 13 пол. упр. войскъ); въ мѣстностяхъ, неподвѣдомственныхъ главноначальствующему или состоявшимъ въ вѣдѣніи Генералъ-Губернатора, либо Главноначальствующаго, назначеннаго командовать арміею, означенныя права и обязанности возлагаются на начальника военно-окружныхъ управленій, который

въ этихъ случаяхъ пользуются всѣми полномочіями Генералъ-Губернатора. Тамъ-же, ст. 18.

19. Генералъ - Губернаторы или облеченныя ихъ властью лица имѣютъ право:

1) издавать обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности, какъ-то: относительно обязанности владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ и ихъ управляющихъ по внутреннему наблюденію въ границахъ ихъ владѣнія, относительно способовъ сего наблюденія, порядка опредѣленія и смѣщенія лицъ, на которыхъ будутъ возложены владѣльцами упомянутыя обязанности, и т. п.;

2) установлять за нарушеніе таковыхъ обязательныхъ постановленій взысканія, не превышающія заключенія въ тюрьмѣ или крѣпости на *три* мѣсяца или денежнаго штрафа до *трехъ тысячъ* рублей;

3) подвергать собственною властью виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій, изданныхъ на основаніи пункта 1 сей статьи, взысканіямъ, означеннымъ въ пунктѣ 2, или уполномочивать на разрѣшеніе подобныхъ дѣлъ подчиненныхъ имъ губернаторовъ, градоначальниковъ и оберъ-полиціймейстеровъ;

4) обращать къ административному разрѣшенію, съ предварительнымъ объявленіемъ о томъ во всеобщее свѣдѣніе, дѣла о такихъ преступленіяхъ и проступкахъ, подлежащихъ, въ общемъ порядкѣ, разсмотрѣнію суда, которые влекутъ за собою наказанія, не превышающія указанныхъ въ пунктѣ 2 сей статьи размѣровъ;

5) требовать отъ прокурорскаго надзора представленія для просмотра, на срокъ не свыше двухъ недѣль, каждаго отдѣльнаго слѣдственнаго производства или дознанія, не переданнаго еще въ судебное установленіе;

6) передавать на разсмотрѣніе военнаго суда отдѣльныя дѣла о всякихъ преступленіяхъ, общими уголовными законами предусмотрѣнныхъ, для сужденія виновныхъ по законамъ военнаго времени и по правиламъ, опредѣленнымъ въ статьѣ 20 сего приложенія;

7) исключать изъ общей подсудности, съ предварительнымъ объявленіемъ о томъ во всеобщее свѣдѣніе, цѣлыя категоріи дѣлъ объ извѣстнаго рода преступленіяхъ и проступкахъ, непредусмотрѣнныхъ въ статьѣ 17 сего приложенія, съ передачею таковыхъ дѣлъ къ производству военнаго суда на основаніяхъ, указанныхъ въ предыдущемъ пунктѣ.

8) требовать разсмотрѣнія при закрытыхъ дверяхъ въ судахъ гражданскаго вѣдомства судебныхъ дѣлъ, публичное разсмотрѣніе коихъ можетъ послужить поводомъ къ возбужденію умовъ и нарушенію порядка, — съ тѣмъ, чтобы въ судебныя засѣданія по такимъ дѣламъ, съ разрѣшенія предсѣдателя суда, допускались, сверхъ лицъ, указанныхъ въ статьяхъ 622 и 623 Устава Уголовнаго Судопроизводства, должностныя лица административнаго вѣдомства, служебныя обязанности коихъ представляютъ надлежащее къ тому основаніе;

(*Прод. 1906 г.*). 9) Генералъ-Губернаторы или облеченныя ихъ властью лица имѣютъ право требовать разсмотрѣнія дѣлъ о государственныхъ преступленіяхъ (Уст. Угол. Суд., ст. 1030, по Прод., и 1031 по Прод.), или въ порядкѣ, указанномъ въ предшедшемъ пунктѣ, или съ особыми ограниченіями, состоящими: а) въ производствѣ всѣхъ судебныхъ дѣйствій при закрытыхъ дверяхъ присутствія, съ устраненіемъ примѣненія статей 621—624 и 1054 (по Прод.) Устава Уголовнаго Судопроизводства, и б) въ недопущеніи въ залу засѣданія никого посторонняго, за исключеніемъ должностныхъ лицъ, въ пунктѣ 8 статьи 19 сего приложенія указанныхъ, а равно супруговъ и восходящихъ и нисходящихъ по прямой линіи родственниковъ подсудимыхъ и потерпѣвшихъ, не болѣе однако же одного лица со стороны каждаго изъ подсудимыхъ или потерпѣвшихъ, и не иначе, какъ по заявленной со стороны послѣднихъ просьбѣ о допущеніи означенныхъ лицъ. 1892 Іюн. 18 (8757) ст. 19; 1904 Іюл. 7, собр. узак., 966.

10) окончательно утверждать приговоры военныхъ

судовъ по дѣламъ, указаннымъ въ пунктахъ 6 и 7 сей (19) статьи;

11) воспрещать всякія народныя, общественныя и частныя собранія;

12) дѣлать распоряженія о закрытіи всякихъ вообще торговыхъ и промышленныхъ заведеній на извѣстный срокъ или на все время объявленнаго военнаго положенія;

13) разрѣшать чрезвычайныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній;

14) пріостанавливать періодическія изданія на все время объявленнаго военнаго положенія;

15) закрывать учебныя заведенія на срокъ до одного мѣсяца, а съ разрѣшенія командующаго арміею — и на все время объявленнаго военнаго положенія съ сообщеніемъ о томъ подлежащему начальству заведенія;

16) воспрещать отдѣльнымъ лицамъ пребываніе въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи;

17) высылать отдѣльныхъ лицъ во внутреннія губерніи Имперіи, съ извѣщеніемъ о томъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, для учрежденія за ними полицейскаго надзора на время не свыше продолженія военнаго положенія, а иностранцевъ высылать и за границу;

18) налагать на срокъ объявленнаго военнаго положенія секвестръ на недвижимыя и арестъ на движимыя имущества и доходы съ нихъ, когда путемъ распоряженія такими имуществами или доходами съ оныхъ владѣльцами достигаются преступныя цѣли, или когда упущенія по управленію таковыми влекутъ за собою опасныя для общественнаго порядка послѣдствія;

19) устранять отъ должности на время объявленнаго военнаго положенія чиновниковъ всѣхъ вѣдомствъ, не занимающихъ должностей первыхъ трехъ классовъ, а также лицъ, служащихъ по выборамъ въ сословныхъ, городскихъ и земскихъ учрежденіяхъ. Тамъ же, ст. 19.

Примѣчаніе. Управленіе недвижимыми имуществами, упомянутыми въ пунктѣ 18 сей (19) статьи, поручается мѣстнымъ учрежденіямъ вѣдомства государственныхъ имуществъ, причемъ издержки по управленію покрываются изъ доходовъ съ означенныхъ имуществъ, остающійся же чистый доходъ возвращается владѣльцу не ранѣе освобожденія имущества отъ секвестра. Тамъ же, ст. 19, прим.

20. Разсмотрѣніе и рѣшеніе дѣлъ о преступленіяхъ, исчисленныхъ въ ст. 17 сего приложенія, а равно дѣлъ, изъятыхъ изъ общей подсудности на основаніи пунктовъ 6 и 7 статьи 19 (сего прил.), производится въ военныхъ судахъ, по правиламъ, установленнымъ въ раздѣлѣ IV Военно-Судебнаго Устава, но съ тѣмъ: 1) чтобы лицамъ, виновнымъ въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ вообще должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы или же вслѣдствіе исполненія сихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ, или поджогомъ, — опредѣлялось наказаніе, предусмотрѣнное въ статьѣ 279 Воинскаго Устава о наказаніяхъ; 2) чтобы полагаемые въ военныхъ судахъ временные члены были назначаемы военнымъ начальствомъ, каждый разъ особо, исключительно изъ штабъ-офицеровъ; 3) чтобы дѣла о лицахъ, обвиняемыхъ въ государственныхъ преступленіяхъ, разсматривались всегда при закрытыхъ дверяхъ, и 4) чтобы избраніе или назначеніе защитниковъ подсудимыхъ производилось согласно правиламъ, изложеннымъ въ статьяхъ 736, 737 и 739 Военно-Судебнаго Устава. Тамъ же, ст. 20.

21. Кромѣ правъ, перечисленныхъ въ статьѣ 19 сего приложенія, Генералъ-Губернатору или облеченному его властію лицу предоставляется подчинять по гражданскому управленію нѣкоторыя изъ мѣстностей ввѣреннаго ему края, объявленныхъ на военномъ положеніи, особо для сего назначеннымъ лицамъ, на основаніяхъ, тогда же опредѣляемыхъ спеціальною инструкціею. Тамъ же, ст. 21.

22. Губернаторамъ и Градоначальникамъ, въ расширеніе правъ, указанныхъ въ статьѣ 286 Общаго Учрежденія Губернскаго, предоставляется, при замѣщеніи всѣхъ вообще должностей по земскимъ, городскимъ и судебно-мировымъ установленіямъ, изъявлять свое несогласіе на замѣщеніе, если лицо, предназначаемое на открывшуюся должность, будетъ признано ими неблагонадежнымъ. Независимо отъ сего, по этой же причинѣ, вслѣдствіе требованія Губернатора или Градоначальника, немедленно удаляются отъ должностей служащіе по упомянутымъ установленіямъ, а равно лица, опредѣленныя на службу либо къ должностямъ административными губернскими мѣстами и учрежденіями (Общ. Учр. Губ. ст. 286). Дѣйствіе сей (22) статьи не распространяется, однако, на лицъ, служащихъ въ земскихъ и городскихъ общественныхъ учрежденіяхъ по выборамъ, а также на мировыхъ судей (п. 19 ст. 10 сего прил.). Тамъ же, ст. 22.

23. Мѣстнымъ начальникамъ полиціи, а также начальникамъ жандармскихъ управленій и ихъ помощникамъ, предоставляется дѣлать распоряженія: 1) о предварительномъ задержаніи, не долѣе однако двухъ недѣль, всѣхъ лицъ, внушающихъ основательное подозрѣніе въ совершеніи преступленій государственныхъ или нарушающихъ существенные интересы арміи, или въ прикосновенности къ симъ преступленіямъ, а равно въ принадлежности къ противозаконнымъ сообществамъ, и 2) о производствѣ во всякое время обысковъ во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ и о наложеніи ареста, впредь до распоряженія подлежащаго начальства, на всякаго рода имущество указывающее на преступность дѣйствій или намѣреній заподозрѣннаго лица. Тамъ же, ст. 23.

Примѣчаніе. О всякомъ задержаніи и освобожденіи отъ онаго чины полиціи и жандармскаго корпуса составляютъ немедленно надлежащее постановленіе, копію съ котораго сообщаютъ лицу прокурорскаго надзора, безотлагательно донося о задержаніи мѣстному Губернатору или Градоначальнику, по письменному распоряженію которыхъ срокъ предварительнаго заключенія можетъ быть продолженъ до одного мѣсяца со дня задержанія. Тамъ же, ст. 25.

24. На дѣйствія учрежденій, подчиненныхъ Генералъ-Губернатору или заступающему его мѣсто лицу, жалобы могутъ быть приносимы, въ порядкѣ подчиненности, въ двухнедѣльный срокъ. Тамъ же, ст. 24.

25. Въ случаѣ бездѣйствія власти административныхъ лицъ при исполненіи ими служебныхъ обязанностей въ мѣстностяхъ, объявленныхъ на военномъ положеніи, лица сіи могутъ быть, по опредѣленію суда, подвергаемы опредѣленнымъ въ законѣ взысканіямъ не только въ высшей оныхъ мѣрѣ, но даже одною и двумя степенями выше. Тамъ же, ст. 25.

III. Извлеченіе изъ „Положенія объ управленіи крѣпостями“, Высочайше утвержденнаго 15 сентября 1901 года.

(Собр. узак. 1902 г. № 12, ст. 113).

Обязанности и права коменданта по отношенію къ гражданскимъ властямъ и мѣстному населенію [1]).

I. При состояніи крѣпости въ мирномъ положеніи.

67. Гражданскія власти, а равно городскія и земскія управы обязаны оказывать коменданту крѣпости полное содѣйствіе во всѣхъ его требованіяхъ, касающихся соблюденія Высочайше утвержденныхъ экспланадныхъ правилъ и доставленія свѣдѣній о благонадежности населенія и о средствахъ края въ предѣлахъ крѣпостнаго раіона.

68. Необходимыя коменданту свѣдѣнія о краѣ и населеніи (ст. 9) [2]) собираются присутственными мѣстами и должностными лицами, по возможности, путемъ устныхъ разспросовъ и переговоровъ, безъ лишней переписки, и сохраняются въ секретѣ.

69. Полицейскія начальства мѣстностей, входящихъ въ крѣпостной раіонъ, не подчиняясь непосредственно

---

[1]) Статьи 67—85 этого Положенія постановлены взамѣнъ приложенія къ ст. 22 Общ. Учр. Губ., изд. 1892.

[2]) Ст. 9. Каждой крѣпости назначается особый территоріальный раіонъ—крѣпостной раіонъ, опредѣляемый особо утвержденнымъ для оной планомъ, причемъ въ предѣлы его, смотря по положенію крѣпости, включается не только пространство, занятое укрѣпленіями, но и окрестная мѣстность въ разстояніи, примѣрно, одного перехода.

коменданту, обязаны исполнять всѣ законныя его требованія по предметамъ службы и общаго благоустройства; въ случаѣ пожара или другихъ бѣдствій, грозящихъ крѣпости, чины полиціи безусловно исполняютъ всѣ распоряженія коменданта, направленныя къ прекращенію сихъ бѣдствій.

70. Полицейскія начальства мѣстностей, входящихъ въ крѣпостной раіонъ, обязаны доставлять коменданту крѣпости свѣдѣнія: 1) о всѣхъ вновь вводимыхъ въ этомъ раіонѣ полицейскихъ мѣрахъ; 2) о происшествіяхъ, относящихся до подвѣдомственныхъ коменданту крѣпости воинскихъ чиновъ; 3) о прибывающихъ на временное и постоянное жительство, а такъ-же убывающихъ и проѣзжающихъ черезъ крѣпостной раіонъ всѣхъ вообще воинскихъ чинахъ и иностранцахъ, и 4) о духѣ и настроеніи жителей.

71. Подробности отношеній находящихся при крѣпостяхъ городскихъ и сельскихъ поселеній, а также полиціи оныхъ, къ комендантамъ крѣпостей опредѣляются особыми для каждой крѣпости инструкціями, установленными по соглашенію министерствъ военнаго и внутреннихъ дѣлъ.

72. Въ предѣлахъ крѣпостнаго раіона, опредѣляемыхъ оборонительной линіей фортовъ и 7-верстною полосой отъ линій огня передовыхъ верковъ, укрѣпленій и фортовъ, всякаго рода акты, установляющіе права собственности, владѣнія или пользованія на недвижимыя имущества, расположенныя въ семъ раіонѣ, кромѣ случаевъ краткосрочнаго найма городскихъ недвижимостей и перехода имуществъ по наслѣдству, совершаются подлежащими присутственными мѣстами и должностными лицами не иначе, какъ по представленіи сторонами удостовѣреній о неимѣніи къ тому препятствій со стороны коменданта крѣпости.

Примѣчаніе 1. Установленное этою статьею правило распространяется на Петербургскую крѣпость и на крѣпости, расположенныя въ губерніяхъ Великаго Княжества Финляндскаго. Въ прочихъ крѣпостяхъ, крѣпост-

ные раіоны коихъ заключаютъ въ себѣ городскія поселенія, изъ дѣйствія сего правила изъемлется вся площадь, занятая городскими строеніями, въ границахъ, опредѣляемыхъ по соглашенію военнаго министра съ министромъ внутреннихъ дѣлъ.

Примѣчаніе 2. Въ девяти западныхъ губерніяхъ отъ представленія означенныхъ въ сей статьѣ удостовѣреній не освобождаются лица, имѣющія свидѣтельства отъ генералъ-губернаторовъ или губернаторовъ на право покупки недвижимыхъ имуществъ въ этихъ губерніяхъ.

73. Коменданту предоставляется воспрещать пребываніе въ предѣлахъ крѣпостнаго раіона лицамъ, присутствіе коихъ признано будетъ вреднымъ для общественнаго спокойствія и безопасности крѣпости. Въ случаѣ неисполненія означенными лицами требованія коменданта о выѣздкѣ въ назначенный срокъ за предѣлы крѣпостнаго раіона они удаляются изъ онаго гражданскимъ начальствомъ по требованію коменданта.

Примѣчаніе. Въ мѣстностяхъ, которыя подчинены гражданскому начальству, облеченному особыми полномочіями, комендантъ заявляетъ сему начальству, о лицахъ, подлежащихъ удаленію изъ крѣпостнаго раіона, не дѣлая непосредственныхъ о томъ распоряженій.

II. При состояніи крѣпости въ военномъ положеніи.

74. Зависимость жителей крѣпостнаго раіона отъ коменданта, при введеніи военнаго положенія, установляется на основаніи слѣдующихъ статей.

75. Коменданту предоставляется, въ случаѣ надобности, обращать жителей крѣпости и ея раіона на крѣпостныя работы, а также брать отъ нихъ необходимые для работъ орудіе и матеріалы, перевозочныя средства и припасы довольствія, производя за работы и за все взятое уплату по утвержденнымъ въ установленномъ порядкѣ цѣнамъ, или выдавая квитанціи. Гражданскія власти обязаны при этомъ немедленно и безпрекословно исполнять всѣ требованія коменданта и оказывать полное содѣйствіе къ успѣшному выполненію его распоряженіи

76. Въ предѣлахъ крѣпостнаго раіона всѣ казенныя мѣста и должностныя лица обязаны, по требованію коменданта, основанному на ст. 54 сего положенія, предоставлять въ его распоряженіе имѣющіяся у нихъ казенныя денежныя средства, составляя объ этомъ надлежащіе акты.

77. Городская и уѣздная полиція поступаетъ въ полное подчиненіе коменданту крѣпости и исполняетъ всѣ его распоряженія. До наступленія дѣйствительнаго обложенія крѣпости непріятелемъ, комендантъ поддерживаетъ, по возможности, установленный административный порядокъ и обычное отправленіе полиціей служебныхъ ея обязанностей.

78. Почтовыя и телеграфныя правительственныя учрежденія, находящіяся въ крѣпости и ея раіонѣ, поступаютъ въ распоряженіе коменданта.

79. Комендантъ озабочивается удаленіемъ возможно большаго числа жителей изъ крѣпости и населенныхъ пунктовъ, расположенныхъ подъ ея выстрѣлами, облегчая выбывающимъ изъ крѣпости пріисканіе необходимыхъ перевозочныхъ средствъ. Затѣмъ онъ объявляетъ всѣмъ жителямъ, оставшимся въ крѣпости, что при приведеніи ея въ осадное положеніе, имѣющіеся у нихъ запасы могутъ быть отобраны, а жителямъ окружности крѣпости, что во время осады никто не будетъ впускаемъ въ крѣпость.

80. Комендантъ распоряжается объ удаленіи съ театра военныхъ дѣйствій лицъ, внушающихъ ему недовѣріе, препровождая ихъ для этого въ распоряженіе гражданской власти.

III. При состояніи крѣпости въ осадномъ положеніи.

81. Съ введеніемъ осаднаго положенія, комендантъ объявляетъ объ этомъ жителямъ крѣпости и крѣпостнаго раіона, вступаетъ по отношенію къ нимъ въ права, представленныя главнокомандующему въ мѣстности, объявленной на военномъ положеніи и держитъ ихъ въ полномъ подчиненіи, запрещая вредныя рѣчи и сужденія.

82. Комендантъ имѣетъ право не выпускать изъ крѣпости ремесленниковъ и мастеровыхъ, а также задерживать матеріалы и припасы, могущіе потребоваться для продленія обороны.

83. Комендантъ имѣетъ право истреблять въ крѣпости и ея раіонѣ строенія и все то, что можетъ затруднять движеніе нашихъ войскъ и облегчать дѣйствія непріятеля или увеличивать опасность въ случаѣ пожара.

84. Ремесленникамъ, полезнымъ для обороны крѣпости, а равно жителямъ, оставшимся въ крѣпости по независящимъ отъ нихъ причинамъ, не имѣющимъ собственныхъ запасовъ продовольствія, комендантъ въ правѣ назначать таковое изъ казенныхъ магазиновъ; первымъ—наравнѣ съ чинами гарнизона, а послѣднимъ—по мѣрѣ возможности.

85. Коменданту крѣпости предоставляется употреблять жителей по своему усмотрѣнію для выполненія всѣхъ распоряженій, какія онъ признаетъ необходимыми для болѣе успѣшной и продолжительной обороны крѣпости.

IV. Проектъ „Исключительнаго Положенія", выработанный междувѣдомственной комиссіей, подъ предсѣдательствомъ Тов. Мин. Вн. Дѣлъ д. с. с. Макарова.

Ст. 1. Во время войны или непосредственно предъ началомъ военныхъ дѣйствій, а также въ случаѣ внутреннихъ волненій, когда для обезпеченія государственнаго порядка или общественной безопасности обычныя полномочія органовъ управленія оказываются недостаточными, въ мѣстностяхъ, входящихъ въ районъ военныхъ дѣйствій или имѣющихъ для военныхъ интересовъ особо важное значеніе, или же охваченныхъ внутренними волненіями, можетъ быть введено въ дѣйствіе исключительное положеніе.

Примѣчаніе. Исключительное положеніе, когда оно вводится по случаю войны, въ мѣстностяхъ, входящихъ въ районъ военныхъ дѣйствій, или имѣющихъ для военныхъ интересовъ особо важное значеніе, именуется положеніемъ военнымъ.

Ст. 2. Исключительное положеніе есть мѣра временная. Оно вводится и отмѣняется порядкомъ, указаннымъ въ статьѣ 15 свода основныхъ государственныхъ законовъ.

Ст. 3. Въ Именномъ Высочайшемъ указѣ, объявляющемъ о введеніи въ дѣйствіе исключительнаго положенія, точно опредѣляется мѣстность, въ которой это положеніе вводится.

Ст. 4. Именной Высочайшій указъ о введеніи исключительнаго положенія получаетъ обязательную силу со

времени назначеннаго для того въ самомъ указѣ срока; при неустановленіи же такового срока — со дня полученія на мѣстѣ листа сенатскаго изданія, въ коемъ указъ напечатанъ. Въ самомъ издаваемомъ указѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ.

Ст. 5. Безотлагательное и повсемѣстное объявленіе жителямъ о введеніи исключительнаго положенія возлагается на обязанность мѣстной административной власти.

Ст. 6. Со введеніемъ въ дѣйствіе исключительнаго положенія, высшая власть по охраненію на мѣстѣ государственнаго порядка и общественной безопасности возлагается на Главноначальствующаго, права и обязанности коего при объявленіи сего положенія во время войны или на случай военныхъ дѣйствій переходятъ къ Главнокомандующему или Командующему арміею, или же къ назначенному ими лицу, а въ остальныхъ случаяхъ — къ лицу, назначенному для сего Высочайшею волею.

Примѣчаніе 1. Въ случаѣ перерыва сообщеній между мѣстностями, подчиненными Главноначальствующему, и мѣстомъ пребыванія послѣдняго, власть его въ каждой изъ этихъ мѣстностей, на время перерыва сообщеній, переходитъ къ высшему мѣстному военному начальнику.

Примѣчаніе 2. По воспослѣдованіи Высочайшаго указа объ объявленіи мѣстности въ исключительномъ положеніи, Министръ Внутреннихъ, Дѣлъ Военный Министръ или Намѣстникъ Его Императорскаго Величества на Кавказѣ, по принадлежности, сносятся съ мѣстною властью о командированіи въ распоряженіе Главноначальствующаго, для занятій по канцеляріи, потребнаго числа чиновъ административнаго вѣдомства; въ случаѣ возложенія обязанностей Главноначальствующаго на лицо не военнаго вѣдомства, Военный Министръ дѣлаетъ распоряженіе о прикомандированіи къ Главноначальствующему, независимо отъ упомянутыхъ выше чиновъ, одного штабъ-офицера.

Ст. 7. Представители мѣстной военной и гражданской власти, городскія, земскія и другія общественныя

учрежденія, а также должностныя и частныя лица обязаны исполнять распоряженія Главноначальствующаго въ предѣлахъ предоставленныхъ ему правъ по охраненію государственнаго порядка и общественнаго спокойствія.

Ст. 8. Въ случаѣ объявленія мѣстности въ исключительномъ положеніи не во время войны и не по поводу военныхъ дѣйствій, Министру Внутреннихъ Дѣлъ, Военному Министру и Намѣстнику Его Императорскаго Величества на Кавказѣ, по принадлежности, предоставляется право преподавать Главноначальствующимъ руководящія указанія по предметамъ, относящимся къ охраненію государственнаго порядка и общественной безопасности; объ отмѣнѣ признаныхъ неправильными распоряженій Главноначальствующаго Министръ Внутреннихъ Дѣлъ, Военный Министръ и Намѣстникъ Его Императорскаго Величества на Кавказѣ, по принадлежности, входятъ съ представленіемъ въ Совѣтъ Министровъ.

Ст. 9. Введеніе въ мѣстности исключительнаго положенія влечетъ за собою пріостановленіе въ ней, на время дѣйствія сего положенія, установленныхъ основными государственными законами для подданныхъ Россійской Имперіи постановленій о неприкосновенности личности, жилища, свободъ передвиженія, собраній, союзовъ и слова (ст. 72—76, 78—80 и 83), на основаніяхъ, ниже сего опредѣляемыхъ.

Ст. 10. Лица, кои, силою представляющихся противъ нихъ уликъ, изобличаются въ качествѣ соучастниковъ преступныхъ дѣяній, предусмотрѣнныхъ статьями 99—119, 121, 123, 125, 126 — 132, 134, 163, 164, 166 (ч. 2), 168 (ч. 3), 173 (ч. 4), 262 (прим.), 437, 449, 643 (ч. 2 и 3), 644 (ч. 4), и 652 (ч. 3) уголовнаго уложенія, а равно статьями 262—273, 276, 282, 286[1], 303 — 305, 309, 618, 823 (ч. 2), 824, 830[1], 1083, 1085, 1143, 1144 и 1262 уложенія о наказаніяхъ уголовныхъ и исправительныхъ, а также закономъ 9 февраля 1906 г. о взрывчатыхъ веществахъ и снарядахъ и предусмотрѣнныхъ уложеніемъ о наказаніяхъ убійствъ должностныхъ лицъ и всякаго рода насильственныхъ противъ нихъ

дѣйствій при исполненіи или по поводу исполненія сими лицами служебныхъ обязанностей, взрывовъ, поджоговъ и разбоевъ,—могутъ, по постановленію о семъ мѣстныхъ начальниковъ полиціи, начальниковъ жандармскихъ управленій или ихъ помощниковъ, быть взяты подъ стражу, безъ требованія о томъ судебной власти, на срокъ не свыше двухъ недѣль.

Примѣчаніе. Копія постановленія о взятіи подъ стражу доставляется поименованными въ настоящей статьѣ должностными лицами въ теченіе сутокъ мѣстному прокурору или его товарищу.

Ст. 11. Установленный закономъ срокъ передачи лицъ, задержанныхъ полиціею по подозрѣнію въ совершеніи уголовно-наказуемаго дѣянія, въ распоряженіе подлежащихъ органовъ судебной власти можетъ быть, въ случаяхъ необходимости, продолженъ должностными лицами, въ предшедшей статьѣ указанными, до двухъ недѣль.

Ст. 12. Всѣ перечисленные въ уставѣ уголовнаго судопроизводства (ст. 416) виды мѣръ пресѣченія обвиняемымъ въ преступныхъ дѣяніяхъ, въ ст. 10 указанныхъ, способовъ уклоняться отъ слѣдствія и суда замѣняются взятіемъ подъ стражу, если обвиняемому угрожаетъ уголовная отвѣтственность не ниже заключенія въ исправительномъ домѣ или наказаніе, сопряженное съ лишеніемъ всѣхъ правъ состоянія, либо всѣхъ особыхъ правъ и преимуществъ. При этомъ, однако, Главноначальствующему предоставляется право сообщать прокурорскому надзору о неимѣніи препятствій къ освобожденію изъ подъ стражи, съ замѣною этой мѣры пресѣченія другою, въ отношеніи лица, освобожденіе коего будетъ признано Главноначальствующимъ возможнымъ.

Ст. 13. Въ жилищахъ лицъ, указанныхъ въ ст. 10, допускается, при достаточныхъ къ тому основаніяхъ, производство уполномоченными на то властями (ст. 258, 1035^{1}, 1038^{2} и 1035^{3} уст. угол. судопр.) обысковъ и выемокъ безъ постановленія о томъ судебной власти и, въ случаѣ надобности, въ ночное время.

Ст. 14. Лицамъ признаваемымъ опасными для общественнаго порядка, а равно не имѣющимъ опредѣленныхъ мѣста жительства, занятій и средствъ къ жизни, можетъ быть, по распоряженію Главноначальствующаго, воспрещено жительство въ мѣстности, объявленной въ исключительномъ положеніи, на срокъ дѣйствія сего послѣдняго.

Ст. 15. Признаваемымъ опасными для общественнаго порядка лицамъ, имѣющимъ въ объявленной въ исключительномъ положеніи мѣстности опредѣленное мѣсто жительства, можетъ быть, по распоряженію Главноначальствующаго, воспрещена на время дѣйствія сего положенія отлучка изъ даннаго мѣста безъ испрошенія на то надлежащаго разрѣшенія.

Ст. 16. Выемка почтовой и телеграфной корреспонденціи, отправленной отъ имени или присланной на имя лицъ, указанныхъ въ ст. 10 настоящаго положенія, допускается по распоряженію мѣстныхъ начальниковъ полиціи, начальниковъ жандармскихъ управленій и ихъ помощниковъ, безъ соблюденія правилъ, установленныхъ для сего въ законахъ судопроизводства уголовнаго.

Ст. 17. Собранія по вопросамъ государственнымъ, общественнымъ и экономическимъ, не почитаемыя публичными закономъ 4 Марта 1906 г., въ отношеніи ихъ разрѣшенія, подчиняются правиламъ, установленнымъ въ семъ законѣ для собраній публичныхъ. Лицу, назначенному для присутствія въ собраніи, предоставляется право закрыть таковое безъ двухкратнаго о томъ предупрежденія устроителей либо распорядителей собранія, въ случаѣ признанія симъ лицомъ дальнѣйшаго продолженія собранія угрожающимъ общественному спокойствію или безопасности. Разрѣшеніе въ предѣлахъ мѣстности, объявленной въ состояніи исключительнаго положенія, съѣздовъ, упоминаемыхъ въ статьѣ 17 Высочайшаго указа 4 Марта 1906 г., о публичныхъ собраніяхъ, предоставляется власти Главноначальствующаго.

Ст. 18. Образованіе новыхъ обществъ, въ томъ числѣ и профессіональныхъ, а также союзовъ, можетъ послѣдовать не иначе, какъ съ разрѣшенія Главноначальствующаго, къ которому переходитъ также право закрытія обществъ, упомянутыхъ въ статьяхъ 3, 11 и 35 отдѣла I и ст. 24 отдѣла II закона 4 Марта 1906 г., объ обществахъ и союзахъ.

Ст. 19. Главноначальствующій имѣетъ право пріостановить дѣятельность всякаго рода союзовъ и обществъ или обусловливать дальнѣйшее существованіе ихъ исполненіемъ извѣстныхъ, опредѣляемыхъ имъ требованій.

Ст. 20. Главноначальствующему предоставляется устанавливать представленіе періодическихъ изданій для предварительнаго ихъ просмотра и воспрещать печатаніе и выпускъ ихъ въ свѣтъ до особаго разрѣшенія, а также пріостанавливать выходъ означенныхъ изданій и изымать изъ обращенія всякаго рода произведенія печати и тисненія, а равно фотографическіе и иные снимки.

Ст. 21. Въ случаѣ возложенія обязанностей Главноначальствующаго на военное лицо сухопутнаго или морского вѣдомства, означенному лицу предоставляются, въ отношеніи войскъ, находящихся въ районѣ подчиненныхъ ему мѣстностей, права и обязанности командующаго войсками военнаго округа: если же Главноначальствующимъ назначено лицо гражданскаго вѣдомства, помянутому лицу, независимо отъ права призыва войскъ, на основаніи Высочайше утвержденныхъ, 7 Февраля 1906 г. правилъ предоставляются:

1) разрѣшать окончательно пререканія, могущія возникнуть между гражданскими и военными или военно-морскими властями по вопросамъ, связаннымъ съ вызовомъ войскъ.

2) требовать, для предупрежденія могущихъ возникнуть безпорядковъ, безъ предварительнаго соглашенія съ военною властью, назначенія дежурной воинской части

и немедленной высылки командъ для охраны правительственныхъ и имѣющихъ важное общественное значеніе учрежденій, зданій и сооруженій, а равно разъѣздовъ и патрулей, поступающихъ въ распоряженіе гражданскаго начальства;

3) возлагать, при совершенной недостаточности полиціи, исполненіе обязанностей послѣдней на воинскія части, оставляя, однако, нижнихъ чиновъ этой части въ вѣдѣніи ихъ непосредственнаго начальства, которое руководствуется при этомъ указаніями начальника мѣстной полиціи,

и 4) задерживать, въ случаѣ надобности, по своему усмотрѣнію, войска, вызванныя внѣ мѣстъ ихъ постояннаго квартированія, послѣ предупрежденія или прекращенія безпорядковъ, увѣдомляя лишь о семъ для свѣдѣнія, командующаго войсками мѣстнаго военнаго округа.

Ст. 22. Главноначальствующему предоставляется издавать, въ дополненіе и развитіе дѣйствующихъ законоположеній, обязательныя постановленія по предметамъ, относящимся къ предупрежденію нарушенія общественнаго порядка и государственной безопасности, а именно:

1) объ обязанности владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ или управляющихъ означенными имуществами во всякаго рода поселеніяхъ, сообщать полиціи въ опредѣленный срокъ о всѣхъ прибывающихъ или выбывающихъ лицахъ;

2) объ учрежденіи въ городскихъ поселеніяхъ ночныхъ сторожей, дворниковъ или иной охраны, въ опредѣленномъ числѣ, съ обращеніемъ расхода по сему предмету на городскія средства или на счетъ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ, и о возложеніи на лицъ, входящихъ въ составъ означенной охраны, опредѣленныхъ обязанностей по содѣйствію полиціи въ охраненіи порядка и спокойствія;

3) о воспрещеніи хранить и носить оружіе съ установленіемъ особыхъ правилъ о торговлѣ оружіемъ и огнестрѣльными припасами;

4) о порядкѣ торговли взрывчатыми веществами и перевозкѣ ихъ, и о воспрещеніи частнымъ лицамъ хранить ихъ у себя;

5) о недопущеніи стеченія народа на улицахъ, проѣздахъ и общественныхъ мѣстахъ;

6) о недопущеніи дѣйствій, направленныхъ къ подготовленію противоправительственныхъ демонстрацій, а равно вызывающаго поведенія по отношенію къ лицамъ, облеченнымъ правительственною властью;

7) о порядкѣ движенія въ населенныхъ мѣстностяхъ и по входящимъ въ территорію ихъ водамъ;

8) о соблюденіи внутренняго порядка въ домахъ и дворахъ, какъ то: закрытіи проходныхъ дворовъ, подъѣздовъ, дверей, балконовъ, оконъ и т. п.;

9) о стачкахъ и забастовкахъ;

10) о воспрещеніи всякихъ побужденій къ оставленію работъ на фабрикахъ, заводахъ, мастерскихъ, ремесленныхъ и торговыхъ заведеніяхъ, сельско-хозяйственныхъ экономіяхъ, а равно отдѣльными лицами, въ томъ числѣ домашнею прислугою;

11) о закрытіи въ опредѣленные часы и дни торговыхъ и промышленныхъ заведеній;

12) о воспрещеніи всякаго рода собраній, сходокъ, сборищъ, процессій, шествій, народныхъ гуляній, базаровъ, ярмарокъ, торжественныхъ похоронъ и т. п.

13) о воспрещеніи самовольныхъ созывовъ волостныхъ и сельскихъ сходовъ, присутствія на нихъ постороннихъ лицъ и принужденія должностныхъ лицъ крестьянскаго управленія къ составленію записей незаконныхъ приговоровъ;

14) о недопущеніи публикацій, признаваемыхъ опасными для общественнаго спокойствія;

15) о воспрещеніи насильственнаго вторженія въ чужія жилища, фабрики, заводы, лавки, магазины, промышленныя помѣщенія и т. п. съ какими бы то ни было цѣлями;

16) о недопущеніи сборовъ денегъ или другихъ предметовъ безъ надлежащаго на то разрѣшенія;

17) о порядкѣ производства торговли газетами и другими произведеніями печати, опредѣленными лицами или категоріями ихъ, и

18) о воспрещеніи выхода изъ домовъ на улицы въ опредѣленное время, а равно о недопущеніи пребыванія въ частныхъ квартирахъ и другихъ помѣщеніяхъ постороннимъ лицамъ долѣе опредѣленнаго срока.

Ст. 23. За нарушеніе обязательныхъ постановленій (ст. 22) главноначальствующій можетъ устанавливать административныя взысканія, какъ то: арестъ или заключеніе въ тюрьмѣ на срокъ не свыше трехъ мѣсяцевъ, или денежную пеню не свыше двухъ тысячъ рублей.

Примѣчаніе. Разрѣшеніе дѣлъ по нарушеніямъ обязательныхъ постановленій главноначальствующій можетъ поручать подчиненнымъ ему губернаторамъ, градоначальникамъ и оберъ-полицмейстерамъ.

Ст. 24. Главноначальствующему предоставляется:

1) закрывать учебныя заведенія;

2) закрывать содержимыя на общественныя или частныя средства библіотеки, читальни, книжныя лавки, типографіи и другія заведенія для производства тисненія;

3) закрывать всякія вообще торговыя и промышленныя заведенія;

4) не разрѣшать замѣщенія опредѣленными лицами должностей по земскимъ и городскимъ установленіямъ, хотя бы утвержденіе въ означенныхъ должностяхъ не поставлено закономъ въ зависимость отъ административной власти;

5) устранять отъ постоянныхъ должностей и временныхъ занятій или порученій лицъ, служащихъ по вольному найму въ государственныхъ, общественныхъ и сословныхъ учрежденіяхъ, а также въ учрежденіяхъ, предназначенныхъ для общественнаго пользованія;

6) устранять отъ обязанностей по должности всѣхъ лицъ, служащихъ на общественнй службѣ, и лицъ, занимающихъ на частной службѣ отвѣтственныя мѣста, а также, въ случаѣ привлеченія къ судебной отвѣтственности за дѣянія, преслѣдуемыя въ порядкѣ публичнаго

обвиненія,—всѣхъ состоящихъ на государственной службѣ, равно какъ и лицъ духовныхъ, и

7) разрѣшать экстренныя, пріостанавливать и закрывать очередныя собранія сословныхъ, городскихъ, земскихъ и другихъ общественныхъ учрежденій и въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ опредѣлять вопросы, подлежащіе устраненію изъ обсужденія означенныхъ собраній.

Ст. 25. Дѣла о всякихъ преступныхъ дѣяніяхъ, за которыя въ уголовномъ законѣ опредѣлено наказаніе, не превышающее трехмѣсячнаго тюремнаго заключенія или денежнаго взысканія въ 2.000 р. и объ изъятіи коихъ изъ вѣдомства судовъ заранѣе объявлено главноначальствующимъ, обращаются, къ административному разсмотрѣнію, съ наложеніемъ на виновныхъ взысканій, указанныхъ въ ст. 23 настоящаго положенія, съ тѣмъ однако условіемъ, чтобы такія ваысканія не превышали размѣра наказаній, устанавливаемыхъ за эти преступныя дѣянія въ законѣ уголовномъ.

Примѣчаніе. Разрѣшеніе дѣлъ, указанныхъ въ статьѣ 25 настоящаго положенія, главноначальствующій можетъ поручать подчиненнымъ ему губернаторамъ, градоначальникамъ и оберъ-полицмейстерамъ.

Ст. 26. Въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи, военному суду подлежатъ за преступныя дѣянія, учиненныя въ сихъ мѣстностяхъ, по объявленіи ихъ въ исключительномъ положеніи,—сверхъ лицъ, указанныхъ въ статьяхъ 244—251, 1262, 1312 и 1314 устава военно-судебнаго книги XXII св. воен. пост. 1869 г., изд. 1900 г., и въ статьяхъ 237—243 и 1238 военно-морского судебнаго устава книги XVIII свода морскихъ постановленій, изд. 1886 г., и подчиняющихся дѣйствію правилъ упомянутыхъ уставовъ и изданныхъ въ дополненіе и измѣненіе оныхъ узаконеній,—также и непринадлежащія къ арміи и флоту лица гражданскаго вѣдомства въ случаяхъ и на основаніяхъ, ниже сего указанныхъ.

Ст. 27. Непринадлежащія къ арміи и флоту лица гражданскаго вѣдомства предаются военному и военно-морскому суду съ примѣненіемъ къ нимъ порядка про-

изводства дѣлъ, установленнаго для военнаго времени (раздѣлъ IV военно-судебнаго устава); 1) за преступныя дѣянія, предусмотрѣнныя статьями 99—102, 103 (ч. 1 и 2), 105, 106 (ч. 1 и 2), 108—118, 121, 123, 125, 126, 127 (въ части, касающейся сообществъ, указанныхъ въ ст. 125 и 126), 128—132, 134, 163, 164, 166 (ч. II), 168 (ч. III) и 173 (ч. IV) Высочайше утвержденнаго 22 Марта 1903 г. уголовнаго уложенія; 2) за умышленный поджогъ или иное умышленное истребленіе либо приведеніе въ негодность (въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи по случаю военныхъ дѣйствій) предметовъ воинскаго снаряженія и вооруженія, кораблей, доковъ, морскихъ магазиновъ или иныхъ морскихъ сооруженій или же какихъ либо военныхъ снарядовъ и вообще всего принадлежащаго къ средствамъ нападенія или защиты, а также запасовъ продовольствія и фуража (ст. 270 воин. уст. о нак. и ст. 313 военно-морского устава о наказаніяхъ); за умышленное истребленіе или важное поврежденіе (въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи по случаю военныхъ дѣйствій) водопроводовъ, мостовъ, плотинъ, переправъ, гатей, шлюзовъ, водоспусковъ, колодцевъ, дорогъ, бродовъ или иныхъ средствъ, назначенныхъ для передвиженія, переправы, судоходства, предупрежденія наводненій, или необходимыхъ для снабженія водою (ст. 270 воин. устава о наказаніяхъ и ст. 313 военно-морского устава о наказаніяхъ); 4) за умышленное истребленіе или важное поврежденіе (въ мѣстностяхъ, объявленныхъ въ исключительномъ положеніи по случаю военныхъ дѣйствій) служащихъ тамъ же для правительственнаго пользованія: а) телеграфнаго телефоннаго или иного снаряда, употребляемаго для передачи извѣстій, и б) желѣзнодорожнаго пути, подвижного состава онаго или предостерегательныхъ знаковъ, установленныхъ для безопасности желѣзнодорожнаго движенія или судоходства (ст. 270 воин. уст. о наказаніяхъ и ст. 313 военно-морского устава о наказаніяхъ); 5) за сопротивленіе властямъ, явное нападеніе на часового или военный караулъ или сопротивленіе имъ,

а равно за оскорбленіе часовыхъ или караула и за оскорбленіе тюремной стражи при исполненіи или вслѣдствіе исполненія ею обязанностей службы (ст. 263—273 и 286[1] уложенія о наказ. уголовныхъ и исправительныхъ); 6) за составленіе злонамѣренныхъ шаекъ, въ ст. 924 и 925 того же уложенія о наказ. указанныхъ; 7) за убійство, покушеніе на убійство. нанесеніе ранъ и увѣчій и тяжкихъ побоевъ должностнымъ лицамъ, а равно чинамъ войска и полиціи при исполненіи ими обязанностей службы или по поводу сего исполненія; 8) за совершенныя по политическимъ побужденіямъ убійства, разбои, поджоги, а равно истребленіе и поврежденіе чужого имущества взрывомъ пороха, газа или удобовоспламеняющагося вещества или потопленіемъ и покушенія на сіи преступленія; 9) за учиненіе скопищемъ предусмотрѣнныхъ ст. 269 уложенія о наказаніяхъ нападеній и вторженій, сопровождающихся убійствомъ, нанесеніемъ ранъ, побоевъ или поджогами; 10) за всякое съ умысломъ учиненное поврежденіе желѣзной дороги (ст. 1081 и 1082 улож. о наказ.), телеграфа, телеграфическаго сообщенія или телефонныхъ линій, устроенныхъ какъ распоряженіемъ и на средства Правительства, такъ и съ разрѣшенія его общественными учрежденіями и частными обществами и лицами (ст. 1140—1148 улож. о наказ.), а также покушеніе на означенныя преступныя дѣянія; 11) за изготовленіе, пріобрѣтеніе, храненіе, ношеніе и сбытъ, безъ надлежащаго разрѣшенія, взрывчатыхъ веществъ и снарядовъ (отд. I Высочайше утвержденнаго, 9 февраля 1906 г., мнѣнія Государственнаго Совѣта, собр. узак., ст. 306), и 12) за участіе въ преступныхъ дѣяніяхъ, предусмотрѣнныхъ закономъ 2 декабря 1905 г., о забастовкахъ, въ предпріятіяхъ, имѣющихъ общественное или государственное значеніе, а равно въ учрежденіяхъ правительственныхъ (собр. узак., 1905 г. ст. 1923).

Ст. 28. Дознанія и предварительныя слѣдствія по дѣламъ о преступныхъ дѣяніяхъ, указанныхъ въ предшествующей статьѣ, производятся на общемъ основаніи и по окончаніи получаютъ дальнѣйшее направленіе по-

рядкомъ, указаннымъ въ военно-судебномъ и военно-морскомъ судебныхъ уставахъ, но съ тѣмъ: 1) чтобы лицамъ, виновнымъ: а) въ преступныхъ дѣяніяхъ, указанныхъ въ пп. 2, 3, 4 и 11 ст. 27 настоящаго закона, и б) въ вооруженномъ сопротивленіи властямъ или нападеніи на чиновъ войска и полиціи и на всѣхъ вообще должностныхъ лицъ, при исполненіи ими обязанностей службы или же вслѣдствіе исполненія сихъ обязанностей, коль скоро преступленія эти сопровождались убійствомъ или покушеніемъ на убійство, нанесеніемъ ранъ, увѣчій, тяжкихъ побоевъ или поджогомъ опредѣлялось наказаніе, предусмотрѣнное въ ст. 270 и 279 воинскаго устава о наказаніяхъ и ст. 313 и 326 военно-морского устава о наказаніяхъ; 2) чтобы дѣла о лицахъ, обвиняемыхъ въ преступленіяхъ, предусмотрѣнныхъ ст. 27 настоящаго положенія, разсматривались всегда при закрытыхъ дверяхъ, и 3) чтобы избраніе или назначеніе защитниковъ подсудимымъ по этимъ дѣламъ производилось, согласно правиламъ, изложеннымъ въ ст. 736, 737, и 739 военно-судебнаго устава и ст. 663, 664 и 664[1] военно-морского судебнаго устава.

Ст. 29. Право не давать направленія въ кассаціонномъ порядкѣ дѣламъ по обвиненію въ преступныхъ дѣяніяхъ, перечисленныхъ въ статьѣ 27, а также и утвержденіе приговоровъ военнаго суда по дѣламъ сего рода, принадлежитъ главноначальствующему (ст. 1401—1404 и 1409 устава военно-судебнаго).

Ст. 30. Главноначальствующему предоставляется право требовать разсмотрѣнія при закрытыхъ дверяхъ всѣхъ тѣхъ судебныхъ дѣлъ, публичное разсмотрѣніе коихъ можетъ послужить поводомъ къ нарушенію порядка. Въ судебныя засѣданія по такимъ дѣламъ допускаются только должностныя лица, служебныя обязанности коихъ представляютъ надлежащее къ тому основаніе, а также лица, о допущеніи коихъ будутъ просить подсудимые и потерпѣвшіе отъ преступнаго дѣянія; по желанію подсудимыхъ и потерпѣвшихъ допускаются только ихъ супруги и родственники по прямой линіи, восходя-

щей и нисходящей, не болѣе однако же одного лица со стороны каждаго изъ подсудимыхъ или потерпѣвшихъ.

Ст. 31. Въ мѣстности, входящей въ районъ военныхъ дѣйствій или имѣющей для военныхъ интересовъ особо важное значеніе, Главноначальствующему независимо отъ всѣхъ поименованныхъ въ настоящемъ положеніи правъ предоставляется:

1) воспрещать удаляться изъ мѣста жительства такимъ лицамъ, которыхъ, по ихъ знанію, ремеслу или занятію, предполагается привлечь къ работамъ для достиженія цѣлей войны;

2) назначать общія и частныя реквизиціи;

3) воспрещать вывозъ необходимыхъ для работъ орудій и матеріаловъ, а также перевозочныхъ и продовольственныхъ средствъ, фуража, дровъ и т. п. предметовъ, могущихъ потребоваться для войскъ;

4) дѣлать распоряженіе объ уничтоженіи строеній и истребленіи всего того, что, по военнымъ соображеніямъ, можетъ затруднить движеніе или дѣйствія войскъ или благопріятствовать непріятелю,

и 5) уполномочивать на принятіе мѣръ, означенныхъ въ п. 2, 3 и 4 сей статьи, подчиненныхъ ему военныхъ начальниковъ.

Примѣчаніе. За все, уничтоженное и истребленное на основаніи п. 4 настоящей (31) статьи, частнымъ лицамъ и учрежденіямъ производится по ихъ заявленіямъ вознагражденіе, опредѣляемое особою комиссіею путемъ опроса подъ присягою понятыхъ людей, знавшихъ состояніе имущества до его истребленія. Означенная комиссія образовывается по распоряженію губернатора подъ предсѣдательствомъ мѣстнаго уѣзднаго предводителя дворянства, изъ слѣдующихъ членовъ: уѣзднаго воинскаго начальника, мѣстнаго мирового или городского судьи, податного инспектора, гдѣ должность сія учреждена, и, сверхъ того, въ городахъ: изъ начальника полиціи и члена городской управы, а внѣ городовъ: изъ уѣзднаго исправника, члена уѣздной земской управы и мѣстнаго волостного старшины. Въ прибалтійскихъ и западныхъ губерніяхъ въ составъ комиссіи не входитъ

членъ уѣздной земской управы, а въ первыхъ, взамѣнъ уѣзднаго исправника, въ ней участвуетъ уѣздный начальникъ. Въ губерніяхъ Царства Польскаго комиссія составляется подъ предсѣдательствомъ уѣзднаго начальника и, сверхъ того, въ городахъ—представителя отъ мѣстнаго городского управленія, а внѣ городовъ—мѣстнаго коммисара по крестьянскимъ дѣламъ. Заключенія комиссіи о количествѣ вознагражденія представляются, для разрѣшенія уплаты денегъ, въ военно-окружный совѣтъ, дѣйствующій въ этихъ случаяхъ на общемъ основаніи п. 15 ст. 62 кн. II свод. воен. пост. 1869 года.

Ст. 32 При объявленіи мѣстности въ исключительномъ положеніи во время войны или по поводу военныхъ дѣйствій въ случаѣ исполненія обязанностей Главноначальствующаго Главнокомандующимъ или Командующимъ арміею, жалобы на распоряженія Главноначальствующаго не допускаются; на распоряженія же лицъ, на коихъ упомянутыя обязанности возложены Главнокомандующимъ или Командующимъ арміею (ст. 6 настоящаго положенія), жалобы могутъ приноситься симъ послѣднимъ въ теченіе двухнедѣльнаго срока и разрѣшаются ими окончательно.

Ст. 33. Въ случаѣ объявленія мѣстности въ исключительномъ положеніи не во время войны и не по поводу военныхъ дѣйствій, жалобы на распоряженія Главноначальствующаго могутъ быть подаваемы, въ теченіе двухнедѣльнаго срока, Министру Внутреннихъ Дѣлъ, Военному Министру или Намѣстнику Его Императорскаго Величества на Кавказѣ, по принадлежности; послѣдніе, признавъ жалобу неосновательною, оставляютъ ее безъ послѣдствій, въ случаѣ же признанія обжалованнаго распоряженія неправильнымъ—представляютъ жалобу въ Совѣтъ Министровъ (ст. 8 настоящаго положенія).

Ст. 34. Постановленія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, Военнаго Министра и Намѣстника Его Императорскаго Величества на Кавказѣ объ оставленіи безъ послѣдствій жалобъ на дѣйствія Главноначальствующаго могутъ быть обжалуемы, въ теченіе одного мѣсяца со дня объ-

явленія постановленія, Правительствующему Сенату, по 1 его Департаменту, въ томъ только случаѣ, если Министромъ или Намѣстникомъ оставлено безъ послѣдствій такое распоряженіе Главноначальствующаго, которое выходитъ изъ предѣловъ предоставленныхъ ему полномочій.

ДОПОЛНЕНІЕ.

Говоря объ исключительныхъ положеніяхъ, дѣйствующихъ въ Россіи, мы упустили отмѣтить особое „Положеніе чрезвычайной охраны на желѣзныхъ дорогахъ", созданное закономъ 14 дек. 1905 г. (Собр. узак., № 245, ст. 2014).

Сущность этого Положенія заключается въ слѣдующемъ:

Въ случаяхъ возникновенія опасности прекращенія или замѣшательства въ правильности движенія желѣзныхъ дорогъ и телеграфныхъ на нихъ сообщеній, министру путей сообщенія, а въ случаяхъ неотложной необходимости и начальнику дороги, предоставляется право принимать особыя чрезвычайныя мѣры охраны, опредѣляемыя разсматриваемымъ закономъ. Съ принятіемъ чрезвычайныхъ мѣръ дорога или участокъ ея поступаютъ въ вѣдѣніе особаго комитета при управленіи дороги, подъ предсѣдательствомъ начальника (управляющаго) этой дороги, изъ завѣдывающаго передвиженіемъ войскъ и начальника жандармскаго полицейскаго управленія. На обязанности комитета лежитъ охраненіе въ предѣлахъ полосы отчужденія: внѣшняго порядка, непрерывности и правильности дѣйствія дороги и всѣхъ желѣзно-

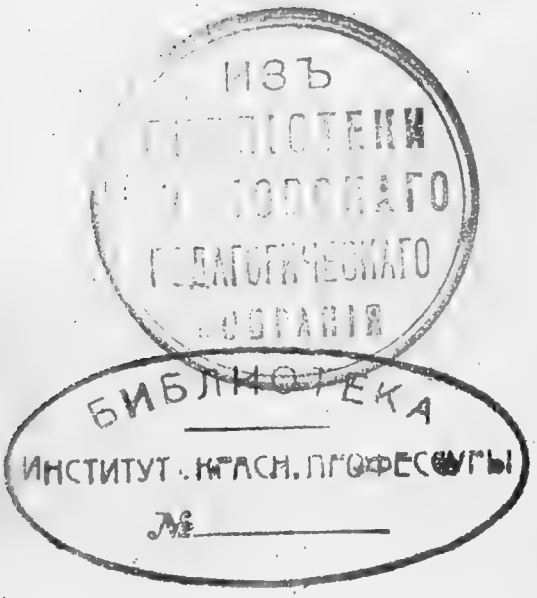
дорожныхъ устройствъ, а также наблюденіе за должнымъ исполненіемъ всѣми служащими лежащихъ на нихъ обязанностей. Комитету предоставляются административныя полномочія, соотвѣтствующія, хотя и не вполнѣ, полномочіямъ главноначальствующихъ при чрезвычайной охранѣ [1]).

Желѣзнодорожные служащіе за самовольное оставленіе службы или неявку въ назначенный срокъ безъ уважительныхъ къ тому причинъ для исполненія служебныхъ обязанностей подвергаются, въ общеустановленномъ судебномъ порядкѣ, заключенію въ тюрьмѣ на время отъ 4 до 8 мѣсяцевъ. Лица, виновныя въ совершеніи опредѣленныхъ въ самомъ законѣ преступленій, подлежатъ военному суду и наказанію по законамъ военнаго времени. Офицерамъ отдѣльнаго корпуса жандармовъ предоставляется право предварительнаго задержанія подозрительныхъ лицъ на срокъ, не превышающій двухъ недѣль, а также право производства во всякое время обысковъ во всѣхъ безъ исключенія помѣщеніяхъ. Жалобы на распоряженія комитета могутъ быть приносимы министру путей сообщенія въ двухнедѣльный срокъ и разрѣшаются по соглашенію съ министромъ путей

---

[1]) Существенныя особенности желѣзнодорожной чрезвычайной охраны заключаются въ слѣдующемъ: взысканія, налагаемыя комитетомъ, не могутъ превышать 3-хъ мѣсяцевъ ареста, или 500 р. штрафа; комитету предоставляется пріостанавливать продажу въ полосѣ отчужденія различнаго рода произведеній печати и тисненія, учреждать изъ служащихъ дороги вооруженную, охранную стражу и т. под.

сообщенія или подлежащимъ главнымъ начальникомъ вѣдомства. Дѣйствіе принятыхъ на желѣзной дорогѣ чрезвычайныхъ мѣръ охраны прекращается распоряженіемъ министра путей сообщенія. Для объединенія и общаго направленія дѣятельности комитетовъ на линіяхъ желѣзныхъ дорогъ, а равно для преподанія имъ инструкцій учреждается при министерствѣ путей сообщенія главный комитетъ по охранѣ желѣзныхъ дорогъ въ составѣ начальника управленія желѣзныхъ дорогъ, начальника управленія военныхъ сообщеній и начальника штаба отдѣльнаго корпуса жандармовъ.


ИЗЪ
БИБЛІОТЕКА
ИНСТИТУТ